This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

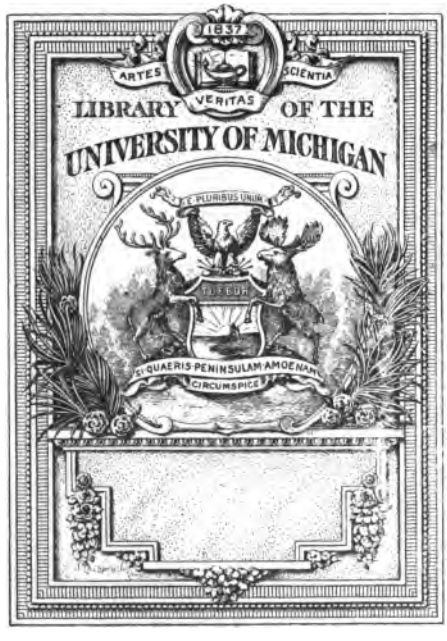
+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

A 451724


1837
ARTES
SCIENTIA
VERITAS
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE

~~1, 15, 3, 4~~

JN
2793
.C5

CHAMBRES LÉGISLATIVES

EXTRAIT DU RÉPERTOIRE DU DROIT ADMINISTRATIF

PUBLIÉ SOUS LA DIRECTION DE

M. LÉON BÉQUET, Conseiller d'État

Avec le concours de M. PAUL DUPRÉ, Conseiller d'État.

Paris. — Soc. d'imp. PAUL DUPONT, 41, rue J.-J.-Rousseau (Cl.) 61.7.86.

30408

CHAMBRES LÉGISLATIVES

HISTOIRE,

ORGANISATION, FONCTIONNEMENT ET JURISPRUDENCE

PARLEMENTAIRES

PAR

M. VICTOR CHAUFFOUR

Conseiller d'État;

AVEC LE CONCOURS DE

M. CARRÉ

Auditeur au Conseil d'État.

PARIS

SOCIÉTÉ D'IMPRIMERIE ET LIBRAIRIE ADMINISTRATIVES ET CLASSIQUES

PAUL DUPONT, Éditeur

41, RUE JEAN-JACQUES-ROUSSEAU (HÔTEL DES FERMES)

1887

PRÉFACE

Nous nous sommes proposé dans cette étude de donner un exposé aussi exact et aussi complet que possible de l'organisation et des attributions des Chambres législatives, sous l'empire des lois constitutionnelles qui nous régissent, ainsi que de la procédure qu'elles suivent dans leurs divers travaux et de leur régime intérieur. Mais pour bien faire comprendre leur fonctionnement actuel, pour éclairer les principales questions que l'insuffisance des textes et les variations des opinions font surgir journellement, il a été indispensable de remonter à l'origine même du gouvernement des Assemblées en France, à la grande date de 1789. Nous avons pu ainsi reconstituer les vraies traditions politiques de notre pays, traditions que les réactions momentanément triomphantes ont pu recouvrir quelquefois, sans pouvoir jamais les déraciner.

Nous avons notamment cru devoir reproduire les discussions qui, dans la grande Constituante et dans la

Convention, comme plus tard dans la Constituante de 1848 et dans l'Assemblée nationale de 1871, ont abouti à l'établissement d'une Assemblée unique ou de deux Chambres. Nous avons relevé également les règles constitutionnelles ou législatives qui depuis 1789 jusqu'à ce jour ont fixé les conditions de l'électorat et de l'éligibilité politiques et la procédure des élections. Enfin nous nous sommes particulièrement appliqués à mettre en lumière les pouvoirs respectifs des Chambres législatives, ainsi que leurs rapports avec le Pouvoir exécutif, rapports qui donnent l'exacte mesure de la réalité et de la sincérité du gouvernement parlementaire.

L'établissement du gouvernement parlementaire sous la forme démocratique et républicaine, dans un pays de traditions et de mœurs monarchiques, ne put se faire d'un seul coup. L'effort de tout un siècle n'y a pas suffi, et les générations futures auront longtemps encore, auront sans doute toujours à travailler à ce grand œuvre. Il semble toutefois que la base de l'édifice tout au moins est désormais solidement assise, et que l'un des principaux obstacles qui se soit opposé à cet établissement est définitivement écarté. Cet obstacle était l'idée excessive que l'on s'était faite du principe si juste en soi et si nécessaire de la séparation des pouvoirs et spécialement de la séparation du Pouvoir législatif et du Pouvoir exécutif. Disciples convaincus de Montesquieu, mais dépassant certainement sa pensée et exagérant sa doctrine, les constituants de 1789 et de l'an III, suivis encore de trop près, quoique avec quelque réserve, par ceux de 1848, avaient cru assurer la stabilité et le bon fonctionnement de la Constitution en cantonnant chacun des deux pouvoirs dans des attri-

butions nettement définies et dans des limites infranchissables, sans pénétration réciproque, sans aucune prise de l'un sur l'autre. De là des conflits à la fois inévitables et insolubles, car le Législatif n'avait aucun moyen constitutionnel de contraindre l'Exécutif à l'obéissance, ni l'Exécutif aucun moyen de faire appel à un pouvoir supérieur pour résoudre les différends qui pouvaient surgir entre lui et le Parlement.

La solution de ce problème ne s'est dégagée que peu à peu sous la monarchie constitutionnelle. Elle se compose de deux facteurs : premièrement, la création d'un conseil des ministres, solidairement responsables pour les actes de gouvernement, pris dans les Assemblées ou du moins indiqués par les votes des Assemblées, prenant part à toutes leurs délibérations, apportant dans le gouvernement la volonté du Parlement, et dans le Parlement les principes, les traditions, les nécessités du gouvernement ; secondement, la possibilité de faire trancher par un juge souverain les différends prolongés qui peuvent se produire entre le Législatif et l'Exécutif. C'est à quoi l'on est arrivé par le droit de dissolution, c'est-à-dire le droit d'appel au corps électoral, soit, sous le régime du suffrage universel, à la nation.

La république parlementaire de 1875 a emprunté à la monarchie constitutionnelle ce double organisme en l'adoptant plus ou moins heureusement à la forme républicaine. C'est le Parlement qui imprime la direction au gouvernement et qui désigne au chef du Pouvoir exécutif, sinon les personnes, au moins les opinions dont les représentants doivent former le ministère. Et le ministère ainsi constitué non seulement

dirige l'administration, mais encore fournit au Parlement, pour la confection même des lois, les documents administratifs et tous les renseignements qui peuvent l'éclairer. Bien plus, par le droit d'initiative qu'il exerce concurremment avec les membres des deux Chambres, il saisit le Parlement de toutes les questions qui lui paraissent intéresser la nation. Dans les temps ordinaires, cette pénétration réciproque du Pouvoir législatif et du Pouvoir exécutif fonctionne sans grande difficulté. Mais il peut arriver que sur des questions de haute importance, les deux pouvoirs ne soient pas d'accord. Dans ce cas, deux situations peuvent se présenter. La Constitution qui nous régit pose bien en principe que le Pouvoir législatif prime l'Exécutif et lui impose sa loi; mais le Pouvoir législatif lui-même est divisé en deux branches, le Sénat et la Chambre des députés. Si les deux Chambres sont en parfait accord, pas de doute, c'est au Pouvoir exécutif à se soumettre : le Parlement a le droit de l'y contraindre, puisqu'il a la plénitude du Pouvoir législatif, et il en a la force, puisqu'il possède à l'égard des ministres, et même en certains cas vis-à-vis du Président de la République, un pouvoir de juridiction. Mais si les deux Chambres sont elles-mêmes divisées, si l'une d'elles est contre l'autre avec le Pouvoir exécutif, la nécessité s'impose de s'adresser au juge suprême, à la nation, et la forme de cet appel est la dissolution.

La Constitution de 1875, à la différence de toutes les Constitutions républicaines antérieures, admet ce droit de dissolution, mais sous une forme toute nouvelle, qui n'a pas été assez remarquée et qui en fait peut-être le trait le plus saillant de nos institutions ac-

tuelles. En effet, tandis que, sous la monarchie constitutionnelle, le droit de dissolution était un attribut essentiel et exclusif du pouvoir royal, la Constitution de 1875 ne permet au Président de la République de l'exercer que sur l'avis conforme du Sénat. Et d'un autre côté, tandis que la Constitution presque en toute matière reconnaît aux deux Chambres des pouvoirs égaux et identiques, la Chambre des députés seule peut être dissoute. Le Sénat ne le peut pas.

Il nous a paru que cette organisation du droit de dissolution a une importance capitale, notamment en ce qui concerne la détermination exacte et précise des droits respectifs des deux Chambres. Quand, en effet, le Parlement se compose de deux Chambres, il ne suffit pas de dire que c'est le Parlement qui imprime et impose sa direction au Pouvoir exécutif. Les textes ont beau mettre les deux Chambres sur le même plan, leur donner les mêmes pouvoirs d'initiative et de vote, leur reconnaître les mêmes droits de contrôle ; il est dans la force des choses que le pouvoir de direction appartienne, en réalité, à l'une des Chambres. Et la Chambre à laquelle appartient ce pouvoir prépondérant, c'est la Chambre des députés. Il en était ainsi déjà sous la monarchie constitutionnelle, et l'on n'avait pas de peine à justifier alors la prépondérance politique de la Chambre des députés : il suffisait en effet de constater que, issue de l'élection, elle représentait ou était censée représenter la volonté nationale en face de la Chambre des pairs nommée par le roi. Par la même raison, la Chambre revendiquait en droit et faisait toujours prévaloir en fait son droit prépondérant dans le vote des lois de finances. Si les mêmes solutions s'imposent,

selon nous, sous l'empire de la Constitution de 1875, il est certain que le même argument ne les justifie plus avec une égale autorité. Le Sénat actuel, en effet, est aussi indépendant du Pouvoir exécutif que la Chambre elle-même, et presque autant que celui-ci, il peut se considérer comme le représentant et comme l'organe de la volonté nationale. C'est la principale raison qu'ont toujours invoquée ceux qui s'appellent les défenseurs des droits du Sénat. Mais ils ont oublié que, d'après la Constitution, non seulement le Sénat ne peut être frappé de dissolution, mais que son esprit ne peut pas même être modifié, comme il pouvait l'être sous la Restauration par l'adjonction de nouveaux membres. Si donc un conflit s'élevait entre le Sénat et le Pouvoir exécutif, alors même que celui-ci serait appuyé par la Chambre des députés, le conflit serait constitutionnellement insoluble. Au contraire, si un conflit éclate entre le Pouvoir exécutif et la Chambre, et si le Sénat se range du côté du Pouvoir exécutif, ce conflit trouvera sa solution légale et relativement facile, dans l'exercice du droit de dissolution, dans l'appel à la nation. De là ressort clairement, selon nous, la justification de la prépondérance, non contestée d'ailleurs, de la Chambre des députés en matière politique, et aussi celle de sa prépondérance, très contestée, en matière budgétaire. Nous avons cru devoir insister tout particulièrement sur ce point de vue, parce qu'il est à nos yeux le caractère le plus original de la Constitution qui nous régit, et qu'il a été très rarement mis en lumière dans les discussions nombreuses et passionnées où les droits respectifs des deux Chambres ont été débattus.

Nous n'en dirons pas davantage ici. L'étude que nous

publions est nécessairement fragmentaire; elle ne pouvait traiter que d'une portion des pouvoirs publics; mais, dans les limites où nous avons dû nous renfermer, nous espérons n'avoir omis rien d'important et n'avoir mentionné rien d'inutile.

V. CHAUFFOUR.

CHAMBRES LÉGISLATIVES

SOMMAIRE :

TITRE PREMIER.

NOTIONS GÉNÉRALES ET HISTORIQUES, 1 à 187.

CHAPITRE I. — NOTIONS PRÉLIMINAIRES.—ANCIEN RÉGIME, 1 à 19.
SECTION I. — Notions préliminaires, 1 à 6.
SECTION II. — Ancien régime, 7.
CHAPITRE II. — CONSTITUTIONS MODERNES, 7 à 19.
SECTION I. — Constitutions révolutionnaires, 20 à 2.
§ 1. Constitution de 1791, 20 à 43.
§ 2. Constitution de 1793, 44 à 49.
§ 3. Constitution de l'an III, 50 à 63.
§ 4. Constitution de l'an VIII et Constitutions impériales, 64 à 72.
SECTION II. — Constitutions monarchiques, 73 à 122.
§ 1. Charte de 1814 et acte additionnel, 73 à 107.
§ 2. Charte de 1830, 108 à 122.
SECTION III. — Constitution républicaine de 1848, 123 à 146.
SECTION IV. — Constitutions impériales de 1852 à 1870, 147 à 165.
SECTION V. — Constitution républicaine de 1875, 166 à 187.

TITRE II.

ORGANISATION DES DEUX CHAMBRES, 188 à 364.

CHAPITRE I. — ORGANISATION DU SÉNAT, 188 à 257.

SECTION I. — Loi, Constitution et loi organique de 1875, 188 à 222.
SECTION II. — Loi organique de 1884, 223 à 257.
CHAPITRE II. — ORGANISATION DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS (Lois organiques de 1875 et de 1884), 258 à 364.
SECTION I. — Opérations électorales, 258 à 324.
SECTION II. — Mode de scrutin, 325 à 345.
SECTION III. — Constitution de la Chambre, 346 à 364.

TITRE III.

ATTRIBUTIONS DES DEUX CHAMBRES, 365 à 647.

CHAPITRE I. — ATTRIBUTIONS COMMUNES AUX DEUX CHAMBRES, 365 à 533.
SECTION I. — Attributions législatives, 365 à 462.
§ 1. Lois constitutionnelles, 366 à 384.
§ 2. Lois ordinaires, 385 à 435.
§ 3. Lois financières, 436 à 462.
SECTION II. — Attributions d'ordre gouvernemental et administratif, 462 à 509.
§ 1. Direction gouvernementale et administrative, 462 à 478.
ART. 1. — Organisation des départements ministériels, 462 à 465.
ART. 2. — Droit de paix et de guerre, 466 à 475.
ART. 3. — Cas d'intervention administrative, 475 à 478.
§ 2. Direction politique, 479 à 509.
ART. 1. — Questions, 483.
ART. 2. — Interpellations, 487 à 492.
ART. 3. — Pétitions, 493 à 509.
SECTION III. — Attributions non législatives. — Élection du Président de la République, 510 à 526.
SECTION IV. — Attributions judiciaires. 527 à 533.
CHAPITRE II. — Attributions spéciales du Sénat, 534 à 547.

TITRE IV.

PROCÉDURE PARLEMENTAIRE, 548 à 637.

CHAPITRE I. — COMMISSIONS ET BUREAUX, 549 à 570.
CHAPITRE II. — ENQUÊTES, 571 à 588.

CHAPITRE III. — Tenue des séances, 589 à 606.
CHAPITRE IV. — Votations, 687 à 635.
CHAPITRE V. — Congés, 636 à 637.

TITRE V.

POLICE PARLEMENTAIRE, 638 à 687.

CHAPITRE I. — Police intérieure et extérieure, 638 à 645.
CHAPITRE II. — Discipline intérieure, 646 à 665.
CHAPITRE III. — Immunités parlementaires, 666 à 680.
CHAPITRE IV. — Honneurs et préséances, 681 à 687.

TITRE VI.

ADMINISTRATION ET COMPTABILITÉ, 688 à 772.

CHAPITRE I. — Administration, 688 à 734.
Section I. — Services législatifs, 690 à 693.
Section II. — Services administratifs, 694 à 700.
Section III. — Nominations et révocations, 701 à 702.
Section IV. — Admission. — Traitement et avancement des employés, 703 à 717.
Section V. — Pensions de retraite, 718 à 727.
Section VI. — Discipline, 728 à 734.
CHAPITRE II. — Comptabilité, 735 à 772.

TITRE PREMIER.

NOTIONS GÉNÉRALES ET HISTORIQUES.

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS PRÉLIMINAIRES. — ANCIEN RÉGIME

SECTION PREMIÈRE.

NOTIONS PRÉLIMINAIRES.

1. Forcés par la nature même de notre sujet de nous renfermer dans l'étude d'une forme particulière du pouvoir législatif en France, nous croyons devoir rappeler tout d'abord quelques notions générales.

Le pouvoir législatif peut s'exercer et, de fait, il s'est exercé sous les formes les plus diverses.

Dans les monarchies absolues, il se confond avec le pouvoir exécutif. La souveraineté tout entière s'incarne dans un seul homme, le plus souvent en vertu d'un droit divin prétendu et, quelquefois, d'une délégation populaire effective ou présumée : au souverain seul, il appartient de faire la loi et de l'exécuter. Parfois, et il en fut ainsi en France, au moins théoriquement, dans l'ancienne monarchie, l'exercice de ce droit souverain put être sollicité par les doléances d'assemblées plus ou moins populaires.

Dans les monarchies constitutionnelles ou représentatives, le pouvoir législatif réside toujours essentiellement dans le roi qui, par son droit de sanction, reste le maître de la loi. La Constitution de 1791, en n'admettant que le *veto* suspensif,

faisait un pas décisif au delà des principes constitutifs d'une monarchie. Mais une portion considérable du pouvoir législatif, la délibération avec ou sans l'initiative, s'exerce toujours dans ces monarchies, concurremment par le roi et par une ou plusieurs assemblées, représentant soit des classes ou ordres différents de la nation, soit la nation tout entière. Ce pouvoir concurrent se diversifie d'ailleurs, suivant les temps et les lieux, la part respective du monarque et du parlement étant plus ou moins étendue.

2. La même diversité se montre dans la constitution du pouvoir législatif dans les républiques. Sans parler des républiques aristocratiques où le pouvoir législatif, confondu souvent avec l'exécutif, est aux mains d'un conseil ou d'une classe particulière de citoyens, les républiques démocratiques elles-mêmes ont pratiqué et pratiquent encore des règles différentes, en vue d'assurer à la volonté souveraine de la nation son expression la plus exacte possible.

Chez les unes, le peuple exerce lui-même directement le pouvoir législatif, avec ou sans le concours d'un conseil chargé de préparer les projets de loi. Il en fut ainsi dans les républiques municipales de l'antiquité, et actuellement encore ce régime subsiste dans quelques petits cantons suisses. La Constitution de 1793 avait projeté de l'établir en France.

D'autres fois, le pouvoir législatif est exercé directement par le peuple, dans ce sens que le peuple est appelé à sanctionner par son vote, soit toutes les lois délibérées par ses représentants, soit les plus importantes de ces lois (les lois constitutionnelles par exemple), soit enfin celles pour lesquelles un certain nombre de citoyens réclament le vote populaire. Dans les pays où ce système est pratiqué, le peuple n'a pas seulement un droit de sanction, comme il vient d'être dit, mais un droit d'initiative qui, lui aussi, s'exerce par l'accord d'un certain nombre de citoyens demandant que tel objet soit mis en délibération.

Dans les républiques représentatives ou parlementaires, le pouvoir exécutif ne participe ordinairement à la formation de la loi que par le droit de promulgation, combiné quelquefois avec le droit d'inviter le parlement à une nouvelle délibéra-

tion. Le droit d'initiative lui est tantôt reconnu et tantôt refusé. La plénitude du pouvoir législatif réside dans le parlement qui représente la nation tout entière. Les lois qui résultent de ses délibérations ont une pleine et entière autorité, sans aucune sanction ultérieure. Quelquefois, cependant, les lois qui règlent l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics sont soumis à la votation populaire.

3. Mais le parlement lui-même peut être conçu, et il a été organisé de diverses façons. Tantôt il est formé d'une assemblée unique, représentant l'universalité de la nation et l'unité de la volonté nationale; tantôt, au contraire, il est divisé en deux branches. Cette division, dans les républiques comme dans les monarchies parlementaires, peut être fondée, soit sur la nécessité de donner des représentations distinctes à des intérêts différents, soit simplement sur la convenance d'assurer le mieux possible la maturité du travail législatif, soit de prévenir les résolutions précipitées, au moyen de délibérations successives, prises dans des assemblées séparées.

4. Ces deux ordres de considérations conduisent pour la constitution et les attributions des deux Chambres à des résultats très différents. Mais il est arrivé souvent que même dans un état social et dans un temps où les distinctions de classe ont complètement disparu, et où l'organisation politique ne comporte aucune diversité d'intérêts entre les différentes parties du territoire, les esprits aient conservé l'idée confuse que les deux branches du pouvoir législatif doivent avoir une origine distincte.

5. Quant aux attributions, on a quelquefois donné à l'une des Chambres, à celle qui représente ou est censée représenter plus directement la vie nationale, la prérogative absolue de l'initiative et de la délibération, en réservant seulement à l'autre un droit de *veto* plus ou moins étendu, et, dans tous les cas, un droit de contrôle et d'appel à une nouvelle délibération. Mais plus généralement, les deux Chambres ont des pouvoirs égaux et identiques, sauf en matière financière.

6. Les lois constitutionnelles qui nous régissent et dont nous aurons à exposer le mécanisme, en ce qui concerne les deux Chambres, ont organisé le pouvoir législatif selon ce

dernier mode. Mais toutes les formes que nous venons d'indiquer ont été pratiquées en France, depuis la Révolution ; tous les systèmes, avec leurs modalités infinies, ont été appliqués, ou du moins proposés ou discutés. On ne peut bien comprendre l'organisation actuelle du pouvoir législatif, si l'on ne suit la longue élaboration d'où elle est sortie. L'histoire de l'organisation du pouvoir parlementaire depuis 1789 fait ici partie de notre sujet même.

Nous nous sommes appliqué à l'exposer aussi clairement et aussi complètement que possible, en cherchant surtout à mettre en lumière les points qui, dans la matière spéciale où nous sommes cantonné, nous paraissent de nature à éclairer les controverses actuelles, et à justifier ou à expliquer les solutions acquises.

Notre travail se divisera donc en deux parties, consacrées, l'une à l'organisation, à la composition, aux attributions et au fonctionnement des assemblées depuis 1789 jusqu'aux lois constitutionnelles de 1875 ; la seconde, à l'explication de ces lois et de leurs remaniements, toujours en ce qui concerne les deux Chambres. Mais avant d'entrer en matière, nous ne pouvons nous dispenser d'indiquer au moins succinctement le rôle des états généraux dans l'ancienne monarchie.

SECTION II.

ANCIEN RÉGIME. — ÉTATS GÉNÉRAUX.

7. La participation de la nation aux actes intéressant la vie nationale se retrouve, sous des traits différents, chez chacun des trois peuples dont la fusion a formé le peuple français. César la note chez les Gaulois. Elle s'y rencontrait non seulement dans chacune des tribus prise isolément, mais encore, au moins en de certaines circonstances, dans des confédérations plus ou moins étendues.

Sous la domination romaine, nous la trouvons dans la forme municipale si caractéristique de l'organisation politique du monde romain. On a pu même constater l'existence, tout au moins temporaire, de ces assemblées représen-

tatives que Rome n'a jamais su se donner ni donner à son vaste empire.

Les peuplades germaniques, en s'implantant dans la Gaule, y apportèrent les assemblées délibérantes qui, de tout temps, paraît-il, décidaient chez eux des intérêts généraux. On a cru même, non sans quelque prévention, y reconnaître le germe de la distinction des ordres. Les princes proposaient, le peuple ou plutôt la masse armée acclamait. Plus tard, après la conversion, les évêques eurent aussi dans ces assemblées leur place marquée.

8. Mais ni les *champs de Mars*, ni les *champs de Mai* ne peuvent, à aucun titre, être appelés des *assemblées nationales :* car la population conquise n'y eut jamais aucune part et le peuple conquérant lui-même, la masse armée, n'y remplissait guère qu'un rôle d'apparat.

9. Encore moins peut-on reconnaître le caractère d'assemblées nationales aux assemblées que la féodalité institua sous diverses dénominations. Dans ce grand émiettement de la vie publique et privée, succédant au cosmopolitisme de l'empire romain, l'idée même de nation avait disparu et n'avait pu renaître.

10. Ce n'est pas ici le lieu d'étudier, même rapidement, comment la France arriva à reconnaître son individualité propre, à se sentir un être distinct, un peuple, une nation. Le principal agent de cette évolution fut certainement la royauté. En étendant par des héritages, par d'heureuses alliances, par la conquête, ses possessions territoriales, elle acquit, avec la conscience de son droit, la force d'imposer à tous sa suzeraineté, toujours admise en principe, mais toujours contestée en fait. En même temps, par l'appui qu'elle donnait aux communes naissantes, elle communiquait aux classes bourgeoises le sentiment d'un lien commun et, par un juste retour, les légistes, sortis en général de la bourgeoisie et nourris de droit romain, échafaudaient lentement, à côté et sur les débris de l'idée de la suzeraineté, l'idée bien plus large, bien plus unitaire de la souveraineté. La royauté se posa et s'imposa comme l'incarnation de la nation.

11. Dans cette œuvre vraiment nationale, elle fut vaillamment aidée par la bourgeoisie. Avec l'aide de la royauté, les

villes où n'avaient jamais complètement disparu les traditions, sinon les institutions municipales, secouèrent le joug de leurs seigneurs, de leurs évêques, et bientôt leurs milices ne tardèrent pas à prendre une place importance dans les armées de Philippe-Auguste et de saint Louis. Elles reconstituèrent le tiers-état que la féodalité avait recouvert plutôt qu'anéanti. La bourgeoisie fournit à la royauté la plupart de ses légistes et au clergé ses éléments les plus vivaces. Pendant longtemps, le clergé, ou du moins la partie du clergé qui ne s'était pas absorbée dans le monde féodal, avait cherché dans la papauté une protection contre les seigneurs laïques et ne lui avait pas marchandé sa soumission. Mais quand il put trouver dans la royauté l'aide qu'il réclamait et qu'au moyen de la pragmatique sanction, il fut redevenu maître de son recrutement, il se sentit, lui aussi, dans l'Eglise cosmopolite, un corps distinct, national, gallican.

12. Cette évolution décisive trouva un aliment d'une importance incalculable dans le grand mouvement littéraire, philosophique et artistique du XII^e^ et du XIII^e^ siècle. La noblesse féodale elle-même, dans les croisades, dans les guerres déjà nationales de Philippe-Auguste et de saint Louis, avait appris à se distinguer des autres noblesses, à se sentir Française. Beaucoup de ses membres étaient étroitement rattachés au roi, soit comme ses vassaux immédiats, soit par les charges de cour, et par les liens de toute nature que la royauté triomphante rendait de plus en plus séduisants à la fois et plus étroits. La nation française était constituée. Qu'une question nationale fût posée, le roi était certain de trouver en elle un concours passionné et tout-puissant.

13. Cette question nationale se trouva posée au début même du XIV^e^ siècle et, circonstance bien digne d'être remarquée, elle portait sur l'affirmation des droits de la société laïque, de la souveraineté nationale au regard des prétentions de la papauté. C'est pour faire échec à ces prétentions que Philippe le Bel convoqua les états généraux (1302).

14. Il ne saurait entrer dans le plan de ce travail de faire l'histoire des états généraux. Nous devons renvoyer pour cela aux ouvrages spéciaux, notamment à celui de M. Rathery et surtout au livre, désormais classique, de M. Picot. On y verra

que si, dès avant 1302, les états généraux ont été quelquefois convoqués, ce n'est réellement qu'à cette date que commence leur rôle historique.

15. Malgré les tentatives faites à diverses reprises pour leur assurer une périodicité régulière, le caractère propre des états généraux est d'avoir toujours été, entre les mains de la royauté, moins une institution qu'un expédient, destiné à parer aux nécessités politiques et surtout aux nécessités financières les plus urgentes. Depuis les états de 1302 qui servirent à affirmer les droits de la société laïque, jusqu'à ceux de 1789 qui devaient combler le déficit, on peut dire que sauf de très rares exceptions, ils ne furent convoqués que dans des circonstances critiques que la royauté se reconnaissait impuissante à dominer. Néanmoins, il se forma autour d'eux une sorte de tradition qui finit par être érigée en théorie, suivant laquelle aucun changement aux lois fondamentales de la monarchie, aucune cession de territoire, aucune aliénation définitive du domaine public, aucune imposition nouvelle, n'étaient valables sans l'assentiment des états généraux. Cette tradition et cette théorie, combattues et momentanément vaincues par celle du pouvoir absolu, furent reprises avec une énergie croissante dans la seconde moitié du XVIII^e^ siècle et définitivement consacrées par la convocation des états généraux de 1789, convocation réclamée, imposée par tous les organes de l'opinion et du gouvernement lui-même.

16. Mais jusqu'à la fin et encore en 1789, ce qui fut constamment refusé aux états généraux, c'est une participation directe au pouvoir législatif. Et c'est pour cela que nous devons nous interdire d'en parler ici longuement. Nous noterons seulement ce fait que le droit de voter l'impôt fut solennellement proclamé dans les états de 1338. Il avait des précédents non seulement dans les cours féodales, mais dans les institutions particulières de certaines provinces. Quoique souvent violé par les rois, ce principe, suivant la juste remarque de M. Picot, resta profondément gravé dans la conscience publique, et plus que toutes les autres attributions exercées ou revendiquées par les états, c'est lui qui ouvrit la voie à l'établissement des gouvernements parlementaires.

17. Si l'action directe des états généraux, en matière

législative, fut nulle, dans ce sens qu'ils ne pouvaient intervenir que par voie de représentations et de doléances, le roi conservant la plénitude du droit de faire la loi, l'on ne saurait méconnaître que ces vœux et ces doléances trouvèrent plus d'une fois satisfaction dans les ordonnances qui ont marqué les progrès de la législation en France. Ce point a été mis en lumière par M. Picot dans un passage que nous croyons utile de reproduire ici (1).

« Remarquons-le bien, cette singulière et constante loi n'a épargné aucun temps. Les états du roi Jean périrent dans l'anarchie ; le prince qui représente la réaction contre les désordres populaires applique successivement toutes les idées qui avaient germé dans l'imagination féconde des réformateurs.

« Louis XII reprend un à un tous les projets formés par les états de Tours et en tire ses plus belles ordonnances.

« Les vœux émis dans les trois grandes sessions tenues sous les derniers Valois reparaissent et revivent appliqués par le génie de Henri IV, qui puise dans ce vaste recueil d'idées et réalise ainsi tout ce que souhaitait depuis trente ans en France l'opinion publique.

« Les états de 1614 se séparent sans résultats : deux assemblées de notables se réunissent à dix ans d'intervalle. L'admirable administration de Richelieu applique ce qu'avaient conçu les députés et les notables.

« Il y a là une frappante unité. Ce rapprochement réfute de lui-même la remarque des écrivains qui, en voulant démontrer la stérilité des états généraux, font ressortir l'oubli dans lequel les ont laissés les trois meilleurs rois des trois siècles que nous étudions : Charles V, Louis XII et Henri IV. Quelle que fût leur opinion sur les états, ils ont précieusement recueilli les idées qui y étaient nées. Qu'on ne voie pas seulement dans ce fait permanent le simple résultat d'un courant des esprits appelant une réforme administrative et devant par là même faire naître un prince ou un ministre qui satisfît ce besoin général. Il y a entre les vœux des Etats et le rôle

(1) Picot, t. IV, p. 204, 205.

du prince un lien plus étroit : le texte même des cahiers a été sous les yeux de ceux qui ont rédigé les ordonnances de Charles V et de Louis XII. Henri IV, en voulant satisfaire la France et rétablir l'ordre, a eu pour but constant l'application scrupuleuse des ordonnances de L'Hospital et de l'ordonnance de Blois, violées et dédaignées le jour même de leur promulgation. Ces princes ont senti, à des degrés divers, mais tous ils ont compris quelle était la valeur du trésor que contenaient les cahiers. »

18. Il ne faudrait pas néanmoins, par une réaction excessive contre l'opinion qui refuse aux Etats toute influence réelle, exagérer cette influence et s'imaginer qu'à un moment quelconque, même en 1789, la royauté leur ait reconnu un droit propre, une part grande ou petite du pouvoir législatif. Les fières déclarations de Louis XVI, dans la fameuse séance du 23 juin 1789, si peu appropriées qu'elles fussent à l'état de l'opinion, étaient dans la vraie tradition de la monarchie française. Les Etats ne furent, à aucune époque, les organes reconnus de la volonté nationale : le roi revendiqua toujours et de fait exerça presque toujours la plénitude du pouvoir législatif. Mais, malgré tout, la nation trouva souvent dans les Etats des voix éloquentes pour revendiquer ses droits, et quand Louis XIV brisa cette dernière entrave, ils restèrent dans la mémoire du peuple et jusque tout près du trône, comme le moyen de mettre un terme aux abus du pouvoir absolu et aux usurpations ruineuses de la royauté en matière de finances. C'est la thèse que les parlements, surtout celui de Paris, appuyés sur une opinion publique de plus en plus exaltée, soutinrent pendant tout le cours du XVIII^e^ siècle et que la force des choses finit par faire triompher.

19. Mais avant cette évolution décisive qui donna naissance à de véritables assemblées nationales, investies du pouvoir législatif, diverses tentatives furent faites pour y suppléer. Sans parler des assemblées des notables que le gouvernement réunit plusieurs fois pour se décharger d'une partie de sa responsabilité et qui, par leur composition même, étaient plutôt des conseils que des assemblées délibérantes, les parlements prirent une grande part au travail législatif et au développement progressif des idées politiques. Ils dérivaient leurs

droits ou leurs prétentions du fait que les lois ou actes assimilés ne prenaient force exécutoire qu'après avoir été transcrits sur leurs registres. C'était une forme de promulgation. De ce fait, plus ou moins transformé en droit par un long usage, ils concluaient au droit de ne procéder à l'enregistrement qu'après examen des édits royaux, et si ces actes leur paraissaient abusifs, ils se croyaient autorisés à en soumettre au roi la critique, sous forme de remontrances. C'est surtout au XVIII^e^ siècle que les parlements usèrent de ce pouvoir, appuyés de plus en plus par l'opinion publique qui, à défaut d'assemblées plus autorisées, trouvait là une dernière défense contre les excès les plus criants du pouvoir absolu, quoique, à cette époque même, ils se missent trop souvent en travers des idées les plus généreuses et des réformes les plus nécessaires. La royauté ne reconnut jamais aux parlements un droit qui, il faut le dire, n'était fondé sur aucune loi et se trouvait en contradiction avec la nature même de l'institution, bien que la confusion du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire ne parût pas alors choquante et reçût même une consécration pratique dans les *arrêts de règlement*. Pour réprimer ce qu'elle considéra toujours comme une usurpation, la royauté recourut souvent aux lettres de jussion, aux lits de justice, à l'exil ou à l'emprisonnement des membres les plus passionnés des parlements, à la suspension de leurs assemblées, enfin à la suppression des parlements eux-mêmes et à leur reconstitution sur de nouvelles bases. Dans cette lutte, à peine suspendue par de courtes trêves pendant tout le cours du XVIII^e^ siècle, les parlements en arrivèrent progressivement à se considérer ou du moins à se représenter comme les délégués intérimaires et insuffisants de la nation et à revendiquer hautement le droit national et son organe légitime, les Etats généraux ; c'est à ce titre surtout que nous avons dû en faire mention dans ce rapide exposé.

CHAPITRE II.

CONSTITUTIONS MODERNES.

SECTION PREMIÈRE.

CONSTITUTIONS RÉVOLUTIONNAIRES.

§ 1. — Constitution de 1791.

20. La première question qui se posa devant les Etats généraux de 1789, celle qui décida toute la suite des événements, fut la question de savoir si cette assemblée, conformément aux précédents et à la volonté formelle du roi, resterait divisée en trois sections autonomes et par cela même impuissantes. On sait que le tiers-état, qui comptait un nombre de voix égal à celui du clergé et de la noblesse réunis, se refusa absolument aux délibérations séparées et que, fortifié par l'accession d'une partie du clergé et de la minorité de la noblesse, il parvint, malgré toutes les résistances, à constituer l'Assemblée nationale et à y réunir dans un même corps tous les députés des trois ordres. En même temps, l'Assemblée se reconnut le droit et le devoir de donner à la France une constitution nettement définie. L'ère du pouvoir absolu est close; celle des gouvernements parlementaires commence.

21. L'ensemble du travail constitutionnel de la grande Assemblée est en dehors de notre étude. Nous n'avons à nous occuper que de ce qui concerne la composition et les attributions des assemblées législatives. C'est dans la séance du 19 août 1789 que les questions fondamentales en cette matière furent posées dans un discours mémorable, prononcé par Lally-Tollendal au nom du comité de Constitution.

Nous croyons devoir insister sur ce document, non seulement à cause de sa valeur propre, mais à cause de l'influence qu'il a exercée sur toutes les discussions ultérieures. C'est le principal arsenal où les partisans du système des deux Chambres ont, depuis lors, cherché leurs armes.

Après avoir posé en principe que le roi doit faire partie intégrante du pouvoir législatif, principe que la Constitution de 1791 devait renfermer dans des limites très restreintes, Lally-Tollendal examine la question de savoir si le corps législatif doit être composé d'une ou de deux Chambres.

« En formant, disait-il, la constitution d'un Etat quelconque, il ne suffit pas d'envisager les hommes numériquement et sous le rapport de leurs facultés et de leurs droits naturels ; il faut encore les envisager moralement sous le rapport de leurs affections et de leurs passions, et surtout interroger l'expérience et se méfier de la théorie, si trompeuse en matière de gouvernement et d'administration.

« C'est une vérité générale et incontestable qu'il est dans le cœur de tous les hommes un penchant invincible vers la domination ; que tout pouvoir est voisin de l'abus du pouvoir, et qu'il faut le borner pour l'empêcher de nuire.

« Mais il ne s'agit pas de bornes immobiles, de bornes passives, s'il est permis de le dire ; on les renverserait : des lois portées dans un temps, oubliées dans un autre, ne suffiraient point : il faut à une force active opposer une force active.

« D'un autre côté, il ne faut pas laisser ces deux forces exposées à être perpétuellement aux prises l'une avec l'autre. Le malheur de la société entière serait le triste résultat de ces guerres continuelles.

« De là suit la nécessité de balancer les pouvoirs, la nécessité de diviser la puissance législative, et la nécessité de la diviser, non pas en deux, mais en trois portions.

« Un pouvoir unique finira nécessairement par tout dévorer.

« Deux se combattront jusqu'à ce que l'un ait écrasé l'autre.

« Mais trois se maintiendront dans un parfait équilibre, s'ils sont combinés de telle manière que quand deux lutteront ensemble, le troisième, également intéressé au maintien de

l'un et de l'autre, se joigne à celui qui est opprimé contre celui qui opprime, et ramène la paix entre tous. »

Et plus loin, revenant à la charge contre les partisans d'une Chambre unique, il s'écriait :

« Une assemblée unique court perpétuellement le danger d'être entraînée par l'éloquence, séduite par des sophismes, égarée par des intrigues, enflammée par des passions qu'on lui fait partager, emportée par des mouvements soudains qu'on lui communique, arrêtée par des terreurs qu'on lui inspire, par une espèce de cri public même dont on l'investit, et contre lequel elle n'ose pas seule résister.

« Plus l'assemblée est nombreuse, et plus ces dangers augmentent. Plus son pouvoir est étendu, et moins sa prudence est avertie. Elle se porte avec une sécurité entière à une décision dont elle est sûre que personne n'appellera.

« Mais qu'il existe deux Chambres au lieu d'une : la première portera plus d'attention à ses décisions, par cela seul qu'elles doivent subir une révision dans la seconde.

« La seconde, avertie des erreurs de la première et des causes qui les auront produites, se prémunira d'avance contre un jugement erroné dont elle connaîtra le principe. Elle n'osera pas rejeter une décision qui lui présentera le sceau de la justice et de l'approbation publique ; elle n'osera pas en adopter une contre laquelle s'élèveront cette même justice et cette même opinion publique. Si la question est douteuse, de l'acceptation d'une Chambre et du refus de l'autre naîtra un nouvel examen, une nouvelle discussion ; et, dût-on persister quelquefois dans un refus mal fondé, comme la Constitution une fois établie, il n'y a pas la moindre comparaison entre le danger d'avoir une bonne loi de moins et celui d'avoir une mauvaise loi de plus, nous aurons encore atteint à cet égard le degré de perfection dont les institutions humaines sont susceptibles.

« Une Chambre unique ne sera jamais liée par ses délibérations ; elle aura beau prétendre s'enchaîner : comme elle seule aura forgé sa chaîne, comme elle seule la tiendra dans ses mains, elle la rompra toutes les fois qu'elle le voudra. Un instant d'exaltation va lui faire annuler brusquement ce qu'elle aura mûri le plus lentement, ce qu'elle aura le plus

sagement décrété. Du jour au lendemain, elle révoquera la décision la plus solennelle ; elle étendra l'une, elle restreindra l'autre. Il suffira que quelques membres, contrariés dans leurs vues, supportent impatiemment le joug auquel l'assemblée se sera soumise, elle se trouvera tout à coup agitée sans savoir pourquoi, et sera conduite involontairement à secouer ce joug, le plus salutaire peut-être qu'elle aura pu s'imposer. Les maux qu'une telle organisation peut entraîner sont incalculables. La Constitution elle-même sera dans un danger perpétuel, livrée à l'inconstance, au caprice, à toutes les passions humaines.

« Comme il n'y aura point de lois fixes, il n'y aura point d'habitudes politiques, il n'y aura point de caractère national, il n'y aura point de liberté ; le peuple retombera dans la servitude, dans la plus honteuse de toutes les servitudes, celle qui dévoue la multitude aux passions mobiles d'un petit nombre d'hommes...

« L'Assemblée nationale, dit-on encore, même formée en une seule Chambre, ne sera ni puissance unique, ni puissance illimitée ; elle ne pourra se passer du concours de la puissance royale et elle y trouvera des bornes...

« N'est-il pas... souverainement prudent d'éviter, à quelque prix que ce soit, le danger toujours incalculable de mettre le dépositaire de la force publique aux prises avec le Corps législatif, et comment l'éviter s'il n'y a point d'intermédiaire ? »

En ce qui concerne la composition des Chambres, Lally émettait l'avis que chacune des Chambres devait avoir une composition différente. Voici comment il s'exprimait à ce sujet :

« Les deux Chambres, qui doivent former avec le roi le triple pouvoir, doivent avoir chacune un intérêt particulier, indépendamment de l'intérêt général qui leur est commun, et une composition différente, en même temps qu'elles font partie d'un même tout.

« Si toutes deux étaient formées de même, si elles n'avaient pas un seul objet d'intérêt distinct, ce ne serait qu'un seul corps, qu'un seul esprit, qu'un seul pouvoir. »

Lally proposait donc de donner au roi le droit de nommer

le Sénat sur une liste de candidats présentés par les assemblées provinciales.

En matière de législation, la sanction devait appartenir au roi, et l'initiative, exclusivement à l'une et à l'autre Chambre ; toutefois, pour les lois de finances, l'initiative devait être réservée à la Chambre des représentants.

« Le Sénat ne pourrait que consentir ou refuser purement et simplement l'acte que lui enverraient les représentants. A ces derniers seuls appartiendrait non seulement la délibération première, mais même l'entière rédaction de toute loi bursale, et cette force irrésistible, perpétuelle, toujours renaissante dans un Etat, ne serait jamais à d'autres que la nation. »

22. La thèse exposée par Lally-Tollendal, sous l'inspiration des idées de Montesquieu et de l'école anglaise, bien plus que sous celle de la constitution américaine, fut reprise et développée par Mounier au nom du comité de Constitution. Trois questions connexes et d'une importance décisive furent soumises par lui simultanément à l'Assemblée et donnèrent lieu aux débats les plus passionnés. La première portait sur les attributions du roi en matière législative.

Le comité proposait de reconnaître au roi une participation active à la confection des lois, non pas cependant sous forme d'initiative, mais uniquement sous celle de sanction nécessaire. « Aucun acte de législation, disait-il, ne pourra être considéré comme loi, s'il n'a été fait par les députés de la nation et sanctionné par le roi. » Et, pour corroborer cette prérogative et en assurer le fonctionnement, le comité proposait en outre de conférer au roi le droit de dissolution.

23. La deuxième question concernait la composition du Corps législatif. Le comité proposait de le diviser en deux branches : Chambre des représentants et Sénat, égales quant aux attributions (1), mais distinctes quant à leur origine, sans toutefois que le comité ait pu se mettre d'accord sur le mode de formation du Sénat. Mounier était d'accord sur ce

(1) Sauf en matière financière, ici Mounier reproduisait les idées et presque les termes de Lally-Tollendal.

point avec Lally-Tollendal et désirait comme lui que le Sénat fût à la nomination du roi; mais aucune proposition ferme ne fut faite à ce sujet par le comité.

24. Enfin, Mounier proposait de décréter la *permanence* du Corps législatif, non pas dans ce sens qu'il dût siéger toujours, mais dans ce sens qu'une assemblée nouvelle devait toujours succéder sans interruption à celle dont le mandat était expiré.

25. Cette dernière disposition, qui créait tout d'une pièce l'indépendance absolue du pouvoir législatif, si longtemps et si vainement réclamée par les états généraux, ne souleva pas de difficulté. Elle fut votée sans opposition et dans des termes qui dépassaient de beaucoup la pensée du comité de Constitution. Contrairement à l'avis de ce comité, il fut décidé que l'Assemblée avait le droit de s'ajourner elle-même et de continuer ses séances ou de les interrompre à son gré. De plus, le droit de dissolution fut refusé au roi. Ainsi fut établie dans toute sa force l'omnipotence parlementaire, et, comme elle se trouvait en présence d'un chef du pouvoir exécutif héréditaire et irresponsable, le conflit était à la fois inévitable et constitutionnellement insoluble.

26. Le second point du programme du comité, le droit de sanction, fut, au contraire, l'objet des discussions les plus animées dans l'Assemblée et hors de l'Assemblée. Le *veto*, c'est-à-dire le refus de sanction opposé par le roi à une loi délibérée et votée par l'Assemblée, devait-il être absolu et définitif, ou seulement suspensif? Question fondamentale, à une époque surtout où le droit parlementaire, à peine conquis, avait tout à craindre d'une revanche du droit monarchique. Tous les systèmes imaginables furent proposés; aucun ne prévalut. Un seul eût pu être efficace et fut énergiquement réclamé par le comité et par quelques membres de la droite: c'était le droit de dissolution, d'appel au pays. Il parut trop dangereux à l'Assemblée, et elle s'arrêta au plus illusoire des moyens termes, le *veto suspensif*. Le roi pouvait prolonger pendant deux législatures son refus de sanction; si la troisième législature votait comme les deux précédentes, la loi était définitivement votée.

27. Quant à la question de savoir s'il y aurait deux Cham-

bres ou une Chambre unique, la discussion en fut beaucoup moins vive que celle de la sanction royale ou du veto. La thèse du comité avait pour elle l'autorité de Montesquieu, appuyée sur l'exemple de l'Angleterre et confirmée par celui des États-Unis ; elle se justifiait par des considérations de grande importance, exposées avec autorité par Lally-Tollendal et Mounier ; mais elle se heurtait de tous les côtés à des passions surexcitées par la lutte et à des opinions préconçues. La majorité libérale de l'Assemblée, qui n'avait conquis sa puissance que par la fusion des trois ordres, ne pouvait se résoudre aisément à briser elle-même une arme dont elle avait éprouvé la force irrésistible et dont elle sentait la nécessité. Elle y répugnait d'autant plus que les propositions mêmes du comité, qui impliquaient la nomination par le roi d'un Sénat inamovible, et ses préférences bien connues pour les formes du gouvernement anglais, légitimaient la crainte de voir les débris de l'aristocratie se cantonner dans le Sénat, et s'y créer une citadelle. D'un autre côté, une partie notable de la droite redoutait de voir le Sénat composé des membres dissidents de la noblesse et du clergé, plus haïs par elle que les membres les plus énergiques du tiers état. Il en résulta que la proposition du comité fut repoussée à une immense majorité. Elle ne réunit que 89 voix sur 588 votants et 122 abstentions.

28. Il ne faut pas croire, toutefois, que ce vote fût uniquement déterminé par les raisons contingentes et accidentelles que nous venons d'exposer ; les arguments de fond ne manquaient pas pour le justifier. Deux Chambres, disait-on, sont inutiles, si elles sont composées des mêmes éléments ; et si elles sont composées différemment, leur coexistence est dangereuse. Elle l'est particulièrement si le Sénat est composé de membres inamovibles et nommés par le roi, car alors elle conduit presque fatalement au rétablissement de l'aristocratie, à la ruine des plus précieuses conquêtes de la Révolution. Mais le danger ne serait pas moindre, si l'on donnait au Sénat un autre mode de composition. Il aurait nécessairement, et par son origine même, un esprit différent de celui de la Chambre : il faut même dire que, s'il n'en était pas ainsi, il n'aurait pas de raison d'être. Mais alors les conflits seraient inévitables, et, dans ces conflits, on verrait une force représentant, par sa na-

ture même, des volontés partielles, entrer en lutte avec la véritable représentation de la volonté nationale, lui faire échec toujours et en triompher peut-être, grâce à la complicité du pouvoir exécutif.

29. Pour répondre à cette objection, Dupont et Malouet proposèrent de faire vider les conflits par les deux Chambres réunies en une assemblée unique. C'était, en réalité, subordonner presque toujours le Sénat à la Chambre, puisque le nombre des sénateurs devait être inférieur à celui des représentants. C'était, par conséquent, diminuer beaucoup l'utilité d'une Chambre haute, comme moyen de prévenir l'abus de la prépondérance parlementaire. D'autres, allant plus loin encore dans le même sens, proposaient de ne reconnaître au Sénat qu'un veto suspensif, une sorte de droit de remontrance et d'appel à une nouvelle délibération. Mais dans l'état de l'opinion, aucune proposition transactionnelle ne put prévaloir, et le principe de la Chambre unique fut voté à l'énorme majorité dont nous venons de donner les chiffres.

30. Ce n'est pas que beaucoup de ceux qui se rallièrent à cette solution n'eussent conçu des craintes sur le danger des résolutions précipitées auxquelles une assemblée unique peut se laisser aisément entraîner. Sur ce point, les observations des partisans des deux Chambres trouvèrent de l'écho dans l'opinion opposée. Diverses propositions furent faites dans le but de parer à cet inconvénient. On proposa l'institution d'une sorte de tribunal de révision, nommé par les bailliages, lequel, sans posséder aucun pouvoir propre, devait avoir pour unique fonction de présenter, s'il y avait lieu, à l'Assemblée des observations dont celle-ci tiendrait tel compte que de droit. D'autres, dans le même ordre d'idées, demandaient que le roi eût le droit de soumettre aux assemblées primaires les questions sur lesquelles il se trouvait en désaccord avec l'Assemblée : sorte de *referendum* très analogue à celui dont l'expérience se fait actuellement en Suisse, sauf que le vote populaire est, dans ce pays, provoqué par un groupe de citoyens. On peut aussi reconnaître dans cette proposition un retour partiel, sous une forme beaucoup moins pratique, à l'appel au peuple, qu'on avait repoussé sous la forme du droit de dissolution. D'autres enfin voulaient que l'Assemblée se divisât en

deux sections, renouvelées chaque année par un roulement, délibérant à part et se réunissant seulement pour le vote définitif. Ce projet ne fut pas mieux accueilli que les autres, et la seule mesure que l'on crut devoir prendre pour conjurer les résolutions précipitées, fut, outre le veto suspensif du roi, la disposition qu'aucun acte législatif ne pût, sauf les cas d'urgence, être voté qu'après trois lectures, séparées l'une de l'autre par un intervalle de huit jours.

31. On a remarqué avec raison que toute cette importante discussion fut dominée par la préoccupation excessive du principe de la séparation des pouvoirs. On croyait donner à la liberté une assiette plus solide, en marquant d'un trait précis les attributions de chacun des pouvoirs publics et en les renfermant strictement dans des limites étroites et nettement définies. C'est dans le même esprit qu'on refusa au roi tout droit d'initiative, qu'on interdit aux représentants l'entrée aux ministères et aux ministres toute participation aux délibérations de la Chambre. La seule participation au pouvoir législatif qui fut maintenue à l'exécutif, ce fut, comme nous l'avons vu, le veto suspensif et le droit d'inviter l'Assemblée à prendre certains objets en considération (1).

32. La Constitution du 2 septembre 1791, après son majestueux préambule de *la déclaration des droits de l'homme et du citoyen* déroule le vaste ensemble du droit public français. En ce qui concerne l'objet propre de cette étude, elle contient, avec une loi électorale très complète, des règles minutieuses, non seulement sur les attributions du pouvoir législatif, mais sur la tenue des séances et la forme de délibérer, et sur ses relations avec le roi (2).

---

(1) Voyez, sur ces discussions, *Moniteur*, août et septembre 1789. Cf. Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire*, t. I.
(2) Const. 2 septembre 1791.

TITRE III.

DES POUVOIRS PUBLICS.

Art. 1. La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et impres-

33. Le pouvoir législatif est délégué à une assemblée unique, laquelle exerce *exclusivement* les pouvoirs et fonctions

---

criptible; elle appartient à la nation : aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Art. 2. La nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. — La Constitution française est représentative; les représentants sont le Corps législatif et le roi.

Art. 3. Le pouvoir législatif est délégué à une Assemblée nationale composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple, pour être exercé par elle, avec la sanction du roi, de la manière qui sera déterminée ci-après.

Art. 4. Le gouvernement est monarchique : le pouvoir exécutif est délégué au roi, pour être exercé, sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables, de la manière qui sera déterminée ci-après.

Art. 5. Le pouvoir judiciaire est délégué à des juges élus à temps par le peuple.

CHAPITRE PREMIER.

DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE LÉGISLATIVE.

Art. 1. L'Assemblée nationale formant le Corps législatif est permanente, et n'est composée que d'une Chambre.

Art. 2. Elle sera formée tous les deux ans par de nouvelles élections. — Chaque période de deux années formera une législature.

Art. 3. Les dispositions de l'article précédent n'auront pas lieu à l'égard du prochain Corps législatif, dont les pouvoirs cesseront le dernier jour d'avril 1793.

Art. 4. Le renouvellement du Corps législatif se fera de plein droit.

Art. 5. Le Corps législatif ne pourra être dissous par le roi.

SECTION I. — *Nombre des représentants. Bases de la représentation.*

Art. 1. Le nombre des représentants au Corps législatif est de sept cent quarante-cinq, à raison des quatre-vingt-trois départements dont le royaume est composé, et indépendamment de ceux qui pourraient être accordés aux colonies.

Art. 2. Les représentants seront distribués entre les quatre-vingt-trois départements, selon les trois proportions du territoire, de la population et de la contribution directe.

Art. 3. Des sept cent quarante-cinq représentants, deux cent quarante-sept sont attachés au territoire. — Chaque département en nommera trois, à l'exception du département de Paris, qui n'en nommera qu'un.

Art. 4. Deux cent quarante-neuf représentants sont attribués à la population. — La masse totale de la population active du royaume est divisée en deux cent quarante-neuf parts, et chaque département nomme autant de députés qu'il a de parts de population.

Art. 5. Deux cent quarante-neuf représentants sont attachés à la con-

suivants : 1° de proposer et décréter les lois; 2° de fixer les dépenses publiques; 3° d'établir les contributions publiques,

---

tribution directe. — La somme totale de la contribution directe du royaume est de même divisée en deux cent quarante-neuf parts, et chaque département nomme autant de députés qu'il paye de parts de contribution.

SECTION II. — *Assemblées primaires. Nomination des électeurs.*

Art. 1. Pour former l'Assemblée nationale législative, les citoyens actifs se réuniront tous les deux ans en assemblées primaires dans les villes et dans les cantons. — Les assemblées primaires se formeront de plein droit le second dimanche de mars, si elles n'ont pas été convoquées plus tôt par les fonctionnaires publics déterminés par la loi.

Art. 2. Pour être citoyen actif, il faut : — Être né ou devenu Français; — Être âgé de vingt-cinq ans accomplis; — Être domicilié dans la ville ou dans le canton depuis le temps déterminé par la loi; — Payer, dans un lieu quelconque du royaume, une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, et en représenter la quittance; — N'être pas dans un état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gages; — Être inscrit, dans la municipalité de son domicile, au rôle des gardes nationales; — Avoir prêté le serment civique.

Art. 3. Tous les six ans, le Corps législatif fixera le *minimum* et le *maximum* de la valeur de la journée de travail, et les administrateurs des départements en feront la détermination locale pour chaque district.

Art. 4. Nul ne pourra exercer les droits de citoyen actif dans plus d'un endroit, ni se faire représenter par un autre.

Art. 5. Sont exclus de l'exercice des droits de citoyen actif : — Ceux qui sont en état d'accusation; — Ceux qui, après avoir été constitués en état de faillite ou d'insolvabilité, prouvé par pièces authentiques, ne rapportent pas un acquit général de leurs créanciers.

Art. 6. Les assemblées primaires nommeront des électeurs en proportion du nombre des citoyens actifs domiciliés dans la ville ou le canton. — Il sera nommé un électeur à raison de cent citoyens actifs présents ou non à l'assemblée. — Il en sera nommé deux depuis cent cinquante-un jusqu'à deux cent cinquante, et ainsi de suite.

Art. 7. Nul ne pourra être nommé électeur, s'il ne réunit aux conditions nécessaires pour être citoyen actif, savoir : — dans les villes au-dessus de 6,000 âmes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué sur les rôles de contribution à un revenu égal à la valeur locale de deux cents journées de travail, ou d'être locataire d'une habitation évaluée sur les mêmes rôles à un revenu égal à la valeur de cent cinquante journées de travail; — dans les villes au-dessous de 6,000 âmes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué sur les rôles de contribution à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou d'être locataire d'une habitation évaluée sur les mêmes rôles à un revenu égal à la valeur de cent journées de travail; — et dans les campagnes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué sur les rôles de contribution à un revenu égal à la valeur

d'en déterminer la nature, la quotité, la durée et le mode de perception; 4° de faire la répartition de la contribution di-

---

locale de cent cinquante journées de travail, ou d'être fermier ou métayer de biens évalués sur les mêmes rôles à la valeur de quatre cents journées de travail. — A l'égard de ceux qui seront en même temps propriétaires ou usufruitiers d'une part, et locataires, fermiers ou métayers de l'autre, leurs facultés à ces divers titres seront cumulées, jusqu'au taux nécessaire pour établir leur éligibilité.

SECTION III. — *Assemblées électorales. Nomination des représentants.*

Art. 1. Les électeurs nommés en chaque département se réuniront pour élire le nombre des représentants dont la nomination sera attribuée à leur département, et un nombre de suppléants égal au tiers de celui des représentants. — Les assemblées électorales se formeront de plein droit le dernier dimanche de mars, si elles n'ont pas été convoquées plus tôt par les fonctionnaires publics déterminés par la loi.

Art. 2. Les représentants et les suppléants seront élus à la pluralité absolue des suffrages, et ne pourront être choisis que parmi les citoyens actifs du département.

Art. 3. Tous les citoyens actifs, quel que soit leur état, profession ou contribution, pourront être élus représentants de la nation.

Art. 4. Seront néanmoins obligés d'opter : les ministres et les autres agents du pouvoir exécutif révocables à volonté, les commissaires de la trésorerie nationale, les percepteurs et receveurs des contributions directes, les préposés à la perception et aux régies des contributions indirectes et des domaines nationaux, et ceux qui, sous quelque dénomination que ce soit, sont attachés à des emplois de la maison militaire et civile du roi.— Seront également tenus d'opter : les administrateurs, sous-administrateurs, officiers municipaux et commandants des gardes nationales.

Art. 5. L'exercice des fonctions judiciaires sera incompatible avec celles de représentant de la nation, pendant toute la durée de la législature. — Les juges seront remplacés par leurs suppléants, et le roi pourvoira par des brevets de commission au remplacement de ses commissaires auprès des tribunaux.

Art. 6. Les membres du Corps législatif pourront être réélus à la législature suivante, et ne pourront l'être ensuite qu'après l'intervalle d'une législature.

Art. 7. Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat.

SECTION IV. — *Tenue et régime des assemblées primaires et électorales.*

Art. 1. Les fonctions des assemblées primaires et électorales se bornent à élire; elles se sépareront aussitôt après les élections faites, et ne pourront se former de nouveau que lorsqu'elles seront convoquées,

recte entre les départements, de surveiller l'emploi de tous les revenus publics et de s'en faire rendre compte; 5° de dé-

---

si ce n'est au cas de l'article 1 de la section II et de l'article 1 de la section III ci-dessus.

Art. 2. Nul citoyen actif ne peut entrer ni donner son suffrage dans une assemblée, s'il est armé.

Art. 3. La force armée ne pourra être introduite dans l'intérieur sans le vœu exprès de l'assemblée, si ce n'est qu'on y commit des violences; auquel cas, l'ordre du président suffira pour appeler la force publique.

Art. 4. Tous les deux ans, il sera dressé, dans chaque district, des listes par canton des citoyens actifs, et la liste de chaque canton y sera publiée et affichée deux mois avant l'époque de l'assemblée primaire. — Les réclamations qui pourront avoir lieu, soit pour contester la qualité des citoyens employés sur la liste, soit de la part de ceux qui se prétendront omis injustement, seront portées aux tribunaux pour y être jugées sommairement. — La liste servira de règle pour l'admission des citoyens dans la prochaine assemblée primaire, en tout ce qui n'aura pas été rectifié par des jugements rendus avant la tenue de l'assemblée.

Art. 5. Les assemblées électorales ont le droit de vérifier la qualité et les pouvoirs de ceux qui s'y présenteront, et leurs décisions seront exécutées provisoirement, sauf le jugement du Corps législatif lors de la vérification des pouvoirs des députés.

Art. 6. Dans aucun cas et sous aucun prétexte, le roi, ni aucun des agents nommés par lui, ne pourront prendre connaissance des questions relatives à la régularité des convocations, à la tenue des assemblées, à la forme des élections, ni aux droits politiques des citoyens, sans préjudice des fonctions des commissaires du roi dans les cas déterminés par la loi, où les questions relatives aux droits politiques des citoyens doivent être portées dans les tribunaux.

SECTION V. — *Réunion des représentants en Assemblée nationale législative.*

Art. 1. Les représentants se réuniront, le premier lundi du mois de mai, au lieu des séances de la dernière législature.

Art. 2. Ils se formeront provisoirement en assemblée, sous la présidence du doyen d'âge, pour vérifier les pouvoirs des représentants présents.

Art. 3. Dès qu'ils seront au nombre de trois cent soixante-treize membres vérifiés, ils se constitueront sous le titre d'*Assemblée nationale législative :* elle nommera un président, un vice-président et des secrétaires, et commencera l'exercice de ses fonctions.

Art. 4. Pendant tout le cours du mois de mai, si le nombre des représentants présents est au-dessous de trois cent soixante-treize, l'Assemblée ne pourra faire aucun acte législatif. — Elle pourra prendre un arrêté pour enjoindre aux membres absents de se rendre à leurs fonctions dans le délai de quinzaine au plus tard, à peine de 3,000 livres d'amende, s'ils ne proposent pas une excuse qui soit jugée légitime par l'Assemblée.

Art. 5. Au dernier jour de mai, quel que soit le nombre des mem-

créter la création ou la suppression des offices publics; 6° de déterminer le titre, le poids, l'empreinte et la dénomination

---

bres présents, ils se constitueront en Assemblée nationale législative.

Art. 6, Les représentants prononceront tous ensemble, au nom du peuple français, le serment de *vivre libres ou mourir.* — Ils prêteront ensuite individuellement le serment *de maintenir de tout leur pouvoir la Constitution du royaume, décrétée par l'Assemblée nationale constituante, aux années* 1789, 1790 *et* 1791; *de ne rien proposer ni consentir, dans le cours de la législature, qui puisse y porter atteinte, et d'être en tout fidèles à la nation, à la loi et au roi.*

Art. 7. Les représentants de la nation sont inviolables : ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps, pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentant.

Art. 8. Ils pourront, pour faits criminels, être saisis en flagrant délit, ou en vertu d'un mandat d'arrêt; mais il en sera donné avis, sans délai, au Corps législatif; et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le Corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation.

CHAPITRE III.

DE L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF.

SECTION I. — *Pouvoirs et fonctions de l'Assemblée nationale législative.*

Art. 1. La Constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions ci-après : — 1° De proposer et décréter les lois : le roi peut seulement inviter le Corps législatif à prendre un objet en considération; — 2° De fixer les dépenses publiques; — 3° D'établir les contributions publiques, d'en déterminer la nature, la quotité, la durée et le mode de perception; — 4° De faire la répartition de la contribution directe entre les départements du royaume, de surveiller l'emploi de tous les revenus publics, et de s'en faire rendre compte;—5° De décréter la création ou la suppression des offices publics; — 6° De déterminer le titre, le poids, l'empreinte et la dénomination des monnaies; 7° De permettre ou de défendre l'introduction des troupes étrangères sur le territoire français, et des forces navales étrangères dans les ports du royaume; — 8° De statuer annuellement, après la proposition du roi, sur le nombre d'hommes et de vaisseaux dont les armées de terre et de mer seront composées; sur la solde et le nombre d'individus de chaque grade; sur les règles d'admission et d'avancement, les formes de l'enrôlement et du dégagement, la formation des équipages de mer; sur l'admission des troupes ou des forces navales étrangères au service de France, et sur le traitement des troupes en cas de licenciement; — 9° De statuer sur l'administration et d'ordonner l'aliénation des domaines nationaux; — 10° De poursuivre devant la haute cour nationale la responsabilité des ministres et des agents principaux du pouvoir exécutif; — D'accuser et de poursuivre devant la même cour ceux qui seront prévenus d'attentat et de

des monnaies; 7° de permettre ou de défendre l'introduction de troupes étrangères sur le territoire français et de forces

---

complot contre la sûreté générale de l'État ou contre la Constitution; — 11° D'établir les lois d'après lesquelles les marques d'honneur ou décorations purement personnelles seront accordées à ceux qui ont rendu des services à l'Etat; — 12° Le Corps législatif a seul le droit de décerner les honneurs publics à la mémoire des grands hommes.

Art. 2. La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, rendu sur la proposition formelle et nécessaire du roi, et sanctionné par lui. — Dans le cas d'hostilités imminentes ou commencées, d'un allié à soutenir, ou d'un droit à conserver par la force des armes, le roi en donnera, sans aucun délai, la notification au Corps législatif, et en fera connaître les motifs. Si le Corps législatif est en vacances, le roi le convoquera aussitôt. — Si le Corps législatif décide que la guerre ne doive pas être faite, le roi prendra sur-le-champ des mesures pour faire cesser ou prévenir toutes hostilités, les ministres demeurant responsables des délais. — Si le Corps législatif trouve que les hostilités commencées soient une agression coupable de la part des ministres ou de quelque autre agent du pouvoir exécutif, l'auteur de l'agression sera poursuivi criminellement. — Pendant tout le cours de la guerre, le Corps législatif peut requérir le roi de négocier la paix; et le roi est tenu de déférer à cette réquisition. — A l'instant où la guerre cessera, le Corps législatif fixera le délai dans lequel les troupes élevées au-dessus du pied de paix seront congédiées, et l'armée réduite à son état ordinaire.

Art. 3. Il appartient au Corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce; et aucun traité n'aura d'effet que par cette ratification.

Art. 4. Le Corps législatif a le droit de déterminer le lieu de ses séances, de les continuer autant qu'il le jugera nécessaire et de s'ajourner. Au commencement de chaque règne, s'il n'est pas réuni, il sera tenu de se rassembler sans délai. — Il a le droit de police dans le lieu de ses séances, et dans l'enceinte extérieure qu'il aura déterminée. — Il a le droit de discipline sur ses membres; mais il ne peut pas prononcer de punition plus forte que la censure, les arrêts pour huit jours, ou la prison pour trois jours. — Il a le droit de disposer, pour sa sûreté et pour le maintien du respect qui lui est dû, des forces qui, de son consentement, seront établies dans la ville où il tiendra ses séances.

Art. 5. Le pouvoir exécutif ne peut faire passer ou séjourner aucun corps de troupes de ligne, dans la distance de trente mille toises du Corps législatif, si ce n'est sur sa réquisition ou avec son autorisation.

Section II. — *Tenue des séances, et forme de délibérer.*

Art. 1. Les délibérations du Corps législatif seront publiques, et les procès-verbaux de ses séances seront imprimés.

Art. 2. Le Corps législatif pourra cependant, en toute occasion, se former en *comité général*. — Cinquante membres auront le droit de l'exiger. — Pendant la durée du comité général, les assistants se retireront, le

navales étrangères dans les ports du royaume; 8° de statuer annuellement, *après la proposition du roi*, sur le nombre

---

fauteuil du président sera vacant, l'ordre sera maintenu par le vice-président.

Art. 3. Aucun acte législatif ne pourra être délibéré et décrété que dans la forme suivante.

Art. 4. Il sera fait trois lectures du projet de décret, à trois intervalles, dont chacun ne pourra être moindre de huit jours.

Art. 5. La discussion sera ouverte après chaque lecture; et néanmoins, après la première ou seconde lecture, le Corps législatif pourra déclarer qu'il y a lieu à l'ajournement ou qu'il n'y a pas lieu à délibérer; dans ce dernier cas, le projet de décret pourra être représenté dans la même session. — Tout projet de décret sera imprimé et distribué avant que la seconde lecture puisse en être faite.

Art. 6. Après la troisième lecture, le président sera tenu de mettre en délibération, et le Corps législatif décidera s'il se trouve en état de rendre un décret définitif, ou s'il veut renvoyer la décision à un autre temps, pour recueillir de plus amples éclaircissements.

Art. 7. Le Corps législatif ne peut délibérer, si la séance n'est composée de deux cents membres au moins, et aucun décret ne sera formé que par la pluralité absolue des suffrages.

Art. 8. Tout projet de loi qui, soumis à la discussion, aura été rejeté après la troisième lecture, ne pourra être représenté dans la même session.

Art. 9. Le préambule de tout décret définitif énoncera : 1° les dates des séances auxquelles les trois lectures du projet auront été faites; 2° le décret par lequel il aura été arrêté, après la troisième lecture, de décider définitivement.

Art. 10. Le roi refusera sa sanction au décret dont le préambule n'attestera pas l'observation des formes ci-dessus : si quelqu'un de ces décrets était sanctionné, les ministres ne pourront le sceller ni le promulguer, et leur responsabilité à cet égard durera six années.

Art. 11. Sont exceptés des dispositions ci-dessus les décrets reconnus et déclarés urgents par une délibération préalable du Corps législatif; mais ils peuvent être modifiés ou révoqués dans le cours de la même session. — Le décret par lequel la matière aura été déclarée urgente en énoncera les motifs; et il sera fait mention de ce décret préalable dans le préambule du décret définitif.

Section III. — *De la sanction royale.*

Art. 1. Les décrets du Corps législatif sont présentés au roi, qui peut leur refuser son consentement.

Art. 2. Dans le cas où le roi refuse son consentement, ce refus n'est que suspensif. — Lorsque les deux législatures qui suivront celle qui aura présenté le décret auront successivement représenté le même décret dans les mêmes termes, le roi sera censé avoir donné la sanction.

Art. 3. Le consentement du roi est exprimé sur chaque décret par cette

d'hommes et de vaisseaux dont les armées de terre et de mer seront composées, sur la solde et le nombre d'individus de

---

formule signée du roi : *Le roi consent et fera exécuter.* — Le refus suspensif est exprimé par celle-ci : *Le roi examinera.*

Art. 4. Le roi est tenu d'exprimer son consentement ou son refus sur chaque décret, dans les deux mois de la présentation.

Art. 5. Tout décret auquel le roi a refusé son consentement ne peut lui être représenté par la même législature.

Art. 6. Les décrets sanctionnés par le roi, et ceux qui lui auront été présentés par trois législatures consécutives, ont force de loi, et portent le nom et l'intitulé de *lois*.

Art. 7. Seront néanmoins exécutés comme lois, sans être sujets à la sanction : les actes du Corps législatif concernant sa constitution en assemblée délibérante ; — sa police intérieure, et celle qu'il pourra exercer dans l'enceinte extérieure qu'il aura déterminée ; — la vérification des pouvoirs de ses membres présents ; — les injonctions aux membres absents ; — la convocation des assemblées primaires en retard ; — l'exercice de la police constitutionnelle sur les administrateurs et sur les officiers municipaux ; — les questions, soit d'éligibilité, soit de validité des élections. — Ne sont pareillement pas sujets à la sanction : les actes relatifs à la responsabilité des ministres, ni les décrets portant qu'il y a lieu à accusation.

Art. 8. Les décrets du Corps législatif concernant l'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques porteront le nom et l'intitulé de *lois*. Ils seront promulgués et exécutés sans être sujets à la sanction, si ce n'est pour les dispositions qui établiraient des peines autres que des amendes et contraintes pécuniaires, — Ces décrets ne pourront être rendus qu'après l'observation des formalités prescrites par les articles 4, 5, 6, 7, 8 et 9 de la section II du présent chapitre ; et le Corps législatif ne pourra y insérer aucune disposition étrangère à leur objet.

Section IV. — *Relations du Corps législatif avec le roi.*

Art. 1. Lorsque le Corps législatif est définitivement constitué, il envoie au roi une députation pour l'en instruire. Le roi peut, chaque année, faire l'ouverture de la session, et proposer les objets qu'il croit devoir être pris en considération pendant le cours de cette session, sans néanmoins que cette formalité puisse être considérée comme nécessaire à l'activité du Corps législatif.

Art. 2. Lorsque le Corps législatif veut s'ajourner au delà de quinze jours, il est tenu d'en prévenir le roi par une députation, au moins huit jours d'avance.

Art. 3. Huitaine au moins avant la fin de chaque session, le Corps législatif envoie au roi une députation, pour lui annoncer le jour où il se propose de terminer ses séances. Le roi peut venir faire la clôture de la session.

Art. 4. Si le roi trouve important au bien de l'Etat que la session soit continuée, ou que l'ajournement n'ait pas lieu, ou qu'il n'ait lieu que pour

chaque grade, sur les règles d'admission et d'avancement, les formes de l'enrôlement et du dégagement, la formation

---

un temps moins long, il peut à cet effet envoyer un message sur lequel le Corps législatif est tenu de délibérer.

Art. 5. Le roi convoquera le Corps législatif, dans l'intervalle de ses sessions, toutes les fois que l'intérêt de l'Etat lui paraîtra l'exiger, ainsi que dans les cas qui auront été prévus et déterminés par le Corps législatif avant de s'ajourner.

Art. 6. Toutes les fois que le roi se rendra au lieu des séances du Corps législatif, il sera reçu et reconduit par une députation; il ne pourra être accompagné dans l'intérieur de la salle que par le prince royal et par les ministres.

Art. 7. Dans aucun cas, le président ne pourra faire partie d'une députation.

Art. 8. Le Corps législatif cessera d'être corps délibérant, tant que le roi sera présent.

Art. 9. Les actes de la correspondance du roi avec le Corps législatif seront toujours contresignés par un ministre.

Art. 10. Les ministres du roi auront entrée dans l'Assemblée nationale législative; ils y auront une place marquée. — Ils seront entendus, toutes les fois qu'ils le demanderont, sur les objets relatifs à leur administration, ou lorsqu'ils seront requis de donner des éclaircissements. — Ils seront également entendus sur les objets étrangers à leur administration, quand l'Assemblée nationale leur accordera la parole.

TITRE V.

DES CONTRIBUTIONS PUBLIQUES.

Art. 1. Les contributions publiques seront délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif, et ne pourront subsister au delà du dernier jour de la session suivante, si elles n'ont pas été expressément renouvelées.

Art. 2. Sous aucun prétexte, les fonds nécessaires à l'acquittement de la dette nationale et au payement de la liste civile ne pourront être ni refusés ni suspendus. — Le traitement des ministres du culte catholique pensionnés, conservés, élus ou nommés en vertu des décrets de l'Assemblée nationale constituante, fait partie de la dette nationale. — Le Corps législatif ne pourra, en aucun cas, charger la nation du payement des dettes d'aucun individu.

Art. 3. Les comptes détaillés de la dépense des départements ministériels, signés et certifiés par les ministres ou ordonnateurs généraux, seront rendus publics par la voie de l'impression, au commencement des sessions de chaque législature. — Il en sera de même des états de recette des diverses contributions et de tous les revenus publics. — Les états de ces dépenses et recettes seront distingués suivant leur nature, et exprimeront les sommes touchées et dépensées, année par année, dans chaque district. — Les dépenses particulières à chaque département,

des équipages de mer; sur l'admission des troupes ou des forces navales étrangères au service de la France, et sur le traite-

---

et relatives aux tribunaux, aux corps administratifs et autres établissements, seront également rendues publiques.

Art. 4. Les administrateurs de département et sous-administrateurs ne pourront ni établir aucune contribution publique, ni faire aucune répartition au delà du temps et des sommes fixées par le Corps législatif, ni délibérer ou permettre, sans y être autorisés par lui, aucun emprunt local à la charge des citoyens du département.

Art. 5. Le pouvoir exécutif dirige et surveille la perception et le versement des contributions, et donne tous les ordres nécessaires à cet effet.

TITRE VII.

DE LA RÉVISION DES ACTES CONSTITUTIONNELS.

Art. 1. L'Assemblée nationale constituante déclare que la nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution; et, néanmoins, considérant qu'il est plus conforme à l'intérêt national d'user seulement, par les moyens pris dans la Constitution même, du droit d'en réformer les articles dont l'expérience aurait fait sentir les inconvénients, décrète qu'il y sera procédé par une assemblée de révision en la forme suivante.

Art. 2. Lorsque trois législatures consécutives auront émis un vœu uniforme pour le changement de quelque article constitutionnel, il y aura lieu à la révision demandée.

Art. 3. La prochaine législature et la suivante ne pourront proposer la réforme d'aucun article constitutionnel,

Art. 4. Des trois législatures qui pourront par la suite proposer quelques changements, les deux premières ne s'occuperont de cet objet que dans les deux derniers mois de leur dernière session, et la troisième à la fin de sa première session annuelle, ou au commencement de la seconde. — Leurs délibérations sur cette matière seront soumises aux mêmes formes que les actes législatifs; mais les décrets par lesquels elles auront émis leur vœu ne seront pas sujets à la sanction du roi.

Art. 5. La quatrième législature, augmentée de deux cent quarante-neuf membres élus en chaque département, par doublement du nombre ordinaire qu'il fournit pour sa population, formera l'assemblée de révision. — Ces deux cent quarante-neuf membres seront élus après que la nomination des représentants au Corps législatif aura été terminée, et il en sera fait un procès-verbal séparé. — L'assemblée de révision ne sera composée que d'une Chambre.

Art. 6. Les membres de la troisième législature qui aura demandé le changement ne pourront être élus à l'assemblée de révision.

Art. 7. Les membres de l'assemblée de révision, après avoir prononcé tous ensemble le serment de *vivre libres ou mourir*, prêteront individuellement celui de *se borner à statuer sur les objets qui leur auront été soumis par le vœu uniforme des trois législatures précédentes; de maintenir au surplus, de tout leur pouvoir, la Constitution du royaume, décrétée par l'Assem-*

ment des troupes en cas de licenciement; 9° de statuer sur l'administration et d'ordonner l'aliénation des domaines nationaux; 10° de poursuivre devant la haute cour nationale la responsabilité des ministres et des agents principaux du pouvoir exécutif et d'accuser et poursuivre devant la même cour ceux qui seront prévenus d'attentat et de complot contre la sûreté générale de l'État ou contre la Constitution; 11° d'établir les lois d'après lesquelles les marques d'honneur ou décorations purement personnelles seront accordées à ceux qui ont rendu des services à l'État; 12° de décerner les honneurs publics à la mémoire des grands hommes.

La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, rendu *sur la proposition formelle et nécessaire du roi* et sanctionné par lui, et pendant tout le cours de la guerre, le Corps législatif peut requérir le roi de négocier la paix, et le roi est tenu de déférer à cette réquisition. Il appartient au Corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce, et aucun traité n'a d'effet avant cette ratification.

Le Corps législatif, après chaque nouvelle élection générale, se réunit, de plein droit, le premier lundi du mois de mai, au lieu des séances de la dernière législature; il a le droit de déterminer le lieu de ses séances, de les continuer autant qu'il le juge nécessaire et de s'ajourner. Il exerce la police dans le lieu de ses séances, et dans l'enceinte extérieure qu'il détermine, et a le droit de disposer, pour sa sûreté et pour le maintien du respect qui lui est dû, des forces qui, de son consentement, sont établies dans la ville où il tient ses séances (1). Il a le droit de discipline sur ses membres, mais

---

blée nationale constituante, aux années 1789, 1790 *et* 1791; *et d'être en tout fidèles à la nation, à la loi et au roi.*

Art. 8. L'assemblée de révision sera tenue de s'occuper ensuite, et sans délai, des objets qui auront été soumis à son examen: aussitôt que son travail sera terminé, les deux cent quarante-neuf membres nommés en augmentation se retireront, sans pouvoir prendre part, en aucun cas, aux actes législatifs.

(1) Régulièrement, le pouvoir exécutif ne peut faire passer ou séjourner aucun corps de troupe de ligne dans la distance de trente mille toises du Corps législatif, si ce n'est sur sa requisition ou avec son autorisation. Const. 2 septembre 1791, tit. III, chap. III, art. 5.)

ne peut prononcer de peine plus forte que la censure, les arrêts pour huit jours et la prison pour trois jours. Les représentants sont inviolables; ils ne peuvent être recherchés, accusés, ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions. Pour les crimes et délits de droit commun, ils peuvent être saisis en flagrant délit ou en vertu d'un mandat d'arrêt; mais il en doit être donné avis, sans délai, au Corps législatif, et la poursuite ne peut être continuée qu'après que celui-ci aura décidé qu'il y a lieu à accusation.

Sauf dans les questions relatives à l'armée et à l'exercice du droit de paix et de guerre, l'action du Corps législatif, on le voit, est absolument indépendante. Le roi n'a aucune initiative; il n'intervient dans la confection des lois que par sa sanction, et encore le refus de sanction n'a-t-il qu'un effet suspensif. Cette restriction du droit royal n'est d'ailleurs pas la seule; il en est une autre qui, dans la pratique, a une bien autre importance: c'est celle qui soustrait à la nécessité de la sanction non seulement les lois constitutionnelles, mais encore les décrets du Corps législatif concernant l'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques. Le droit de voter le budget en recettes et en dépenses était, avec raison, considéré comme la plus sûre garantie contre les abus du pouvoir exécutif et contre les coups d'État.

34. La Constitution fixe à 745 le nombre des représentants, indépendamment de ceux qui pourraient ultérieurement être accordés aux colonies (1). Ils sont répartis entre les 83 départements alors existants, selon les trois proportions du territoire, de la population et de la contribution directe : 247 sont attachés au territoire, à raison de trois par département, sauf Paris qui à ce titre n'en a qu'un; 249, à la population, dans laquelle ne sont compris que les citoyens actifs, et 249, à la contribution directe. Pour ces deux dernières répartitions, la masse totale de la population active et la somme totale de la

(1) Dans son dernier article, la Constitution déclare que les colonies et possessions françaises dans l'Asie, l'Afrique et l'Amérique, *quoiqu'elles fasse t partie de l'empire français*, ne sont pas comprises dans la Constitution.

contribution directe sont divisées en 249 parts, et chaque département nomme autant de députés qu'il a de parts de population ou qu'il paye de parts de contributions directes.

L'Assemblée est permanente et renouvelée intégralement et de plein droit tous les deux ans. L'élection se fait au deuxième degré.

35. Les assemblées primaires se réunissent de plein droit tous les deux ans, le deuxième dimanche de mars. Elles se composent de tous les citoyens actifs, c'est-à-dire de tous les Français âgés de vingt-cinq ans accomplis, domiciliés dans la ville ou le canton pendant le temps déterminé par la loi, et payant, dans un lieu quelconque du royaume, une contribution directe égale au moins à la valeur de trois journées de travail (1). Il faut en outre, pour exercer ses droits, être inscrit au rôle des gardes nationales, avoir prêté le serment civique et n'être pas domestique ou serviteur à gages. Sont exclus ceux qui se trouvent en état d'accusation et les faillis qui ne rapportent pas un acquit général de leurs créanciers.

Les assemblées primaires nomment les électeurs à raison de un électeur pour cent citoyens actifs domiciliés dans la ville ou le canton, deux à raison de cent cinquante-un jusqu'à deux cent cinquante, et ainsi de suite. Pour pouvoir être électeur, il faut, outre les conditions exigées des citoyens actifs, être propriétaire, usufruitier ou locataire d'un bien évalué, selon sa nature ou sa situation, à la valeur de cent cinquante à quatre cents journées de travail.

36. Les électeurs ainsi nommés se réunissent de plein droit, à moins de convocation antérieure, au chef-lieu du département, le dernier dimanche de mars, pour procéder à la nomination des représentants, et d'un nombre de suppléants, égal au tiers de celui des représentants. L'élection se fait à la majorité absolue des suffrages (2). Elle ne peut porter que sur

---

(1) Tous les six ans, le Corps législatif devait fixer le *maximum* et le *minimum* de la valeur de la journée de travail et, dans ces limites, les administrateurs en faire la détermination locale pour chaque district.

(2) La Constitution ne dit pas si l'élection doit se faire au scrutin de liste ou par vote séparé pour chacun des représentants. Les assemblées électorales paraissent avoir eu sur ce point des pratiques différentes.

les citoyens actifs du département; mais hors cette question de domicile et la qualité de citoyen actif, aucune restriction n'est portée au choix des électeurs. Toutefois, la Constitution renferme des règles non d'inéligibilité, mais d'incompatibilité assez étendues. Elle oblige à l'option les ministres et autres agents du pouvoir exécutif révocables à volonté, les commissaires de la Trésorerie nationale, les percepteurs et receveurs des contributions directes, les préposés à la perception et à la régie des contributions indirectes et des domaines nationaux, et ceux qui, sous quelque dénomination que ce soit, sont attachés à des emplois de la maison militaire et civile du roi, ainsi que les administrateurs, sous-administrateurs, officiers municipaux et commandants des gardes nationales. Les membres du corps judiciaire, même les commissaires du roi, ne sont pas tenus d'opter : ils conservent leurs fonctions, mais ne peuvent les exercer tant qu'ils sont représentants. Ils sont remplacés pendant la durée de la législature, les juges par leurs suppléants, et les commissaires par des remplaçants à brevet.

37. Les représentants ne sont pas les représentants du département particulier qui les nomme, mais ceux de la nation entière; d'où la Constitution conclut avec raison qu'ils ne peuvent recevoir aucun mandat.

38. Réuni de plein droit, comme nous l'avons dit, le premier lundi du mois de mai, le Corps législatif procède avec une autorité souveraine, et sous la présidence de son doyen d'âge, à la vérification des pouvoirs. Lorsque 373 membres formant la majorité absolue sont vérifiés, ils se constituent sous le titre d'*Assemblée nationale législative*. L'Assemblée nomme un président, un vice-président et des secrétaires. De ce moment, elle commence ses fonctions et peut faire tous actes de sa compétence.

39. Pour ce qui est de la tenue des séances et de la forme de délibérer, nous relèverons seulement ici les dispositions les plus importantes, et d'abord celle qui ordonne que les délibérations soient publiques, à moins que l'Assemblée ne se forme en *comité général* (comité secret), ce qui est de droit lorsque 50 membres le demandent. Tout acte législatif doit être soumis à trois lectures. La discussion est ouverte à

chaque lecture. Après la première et la seconde, l'Assemblée peut déclarer qu'il y a lieu à ajournement ou qu'il n'y a pas lieu à délibérer, et, dans ce dernier cas, le projet peut être représenté dans la même session. Après la troisième lecture, le président doit mettre en délibération et l'Assemblée décider si elle se trouve en état de rendre un décret définitif, ou si elle veut renvoyer la décision à un autre temps, pour recueillir de plus amples renseignements. L'observation de ces diverses formalités doit être mentionnée dans le projet de décret, faute de quoi le roi doit refuser sa sanction, et, dans le cas où la sanction aurait été donnée, les ministres doivent ne pas le sceller, ni le promulguer, et leur responsabilité à ce sujet dure six ans. Par ces dispositions, l'Assemblée se proposait d'empêcher les votes précipités; mais leur efficacité s'est toujours montrée insuffisante dans la pratique, par suite de la faculté reconnue à l'Assemblée de déclarer l'urgence lorsqu'elle le juge à propos.

40. En principe, comme nous l'avons vu, le roi et le Corps législatif sont entièrement séparés et indépendants l'un de l'autre. Cependant la Constitution reconnaît au roi le droit de faire l'ouverture de la session et de proposer les objets qu'il croit devoir être pris en considération pendant le cours de cette session, sans que toutefois cette formalité puisse être considérée comme nécessaire à l'activité du Corps législatif. Il peut également clore la session au jour fixé par l'Assemblée, et demander à celle-ci, par un message sur lequel elle doit délibérer, de rester en séance, de renoncer à s'ajourner ou de diminuer la durée de son ajournement. Enfin il peut convoquer le Corps législatif dans l'intervalle des sessions, toutes les fois que l'intérêt de l'Etat lui paraît l'exiger. Quand le roi paraît dans l'Assemblée et tant qu'il y est présent, toute délibération cesse.

41. Les ministres ont accès dans l'Assemblée; ils y ont une place marquée. Ils sont entendus, quand ils le demandent, sur les objets relatifs à leur administration; sur tous autres objets, quand l'Assemblée le requiert, on leur accorde la parole. Chaque année, à l'ouverture de la session, ils sont tenus de présenter au Corps législatif l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre compte de l'emploi

des sommes qui y étaient destinées, et d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans les différentes branches du gouvernement.

42. En ce qui concerne spécialement les lois fiscales, il nous paraît intéressant de rappeler les principes posés par la Constitution de 1791. D'abord, comme nous l'avons dit plus haut, toutes les lois concernant l'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques sont dispensées de la sanction royale; mais elles sont soumises à la règle des trois délibérations, et il est interdit au Corps législatif d'y insérer aucune disposition étrangère à leur objet : on voulait éviter par là l'abus que l'Assemblée aurait pu commettre en insérant dans une loi de finances, non sujette à la sanction royale, des dispositions d'un caractère différent. De même un article formel de la Constitution (1) décide que, sous aucun prétexte, les fonds nécessaires à l'acquittement de la dette nationale et au payement de la liste civile ne pourront être ni refusés, ni suspendus, et dans la dette nationale sont compris expressément les traitements des ministres du culte catholique pensionnés, conservés, élus ou nommés en vertu des décrets de l'Assemblée constituante. Sauf cette réserve, les contributions ne sont votées que pour une année et ne peuvent subsister au delà de ce terme si elles ne sont renouvelées.

43. Pour terminer l'exposé de l'organisation et du fonctionnement du pouvoir législatif, suivant la Constitution de 1791, il nous reste à analyser encore ses dispositions relatives à la révision. La Constituante pensait, avec raison, que l'édifice constitutionnel, sans prétendre à l'immutabilité, devait être mis à l'abri des mouvements brusques et irréfléchis de l'opinion. De plus, elle avait foi dans son œuvre, et, sans méconnaître les conséquences que devait entraîner plus ou moins rapidement la décadence croissante des principes monarchiques, elle croyait avoir donné à l'esprit nouveau les satisfactions nécessaires. Elle voulut donc soumettre la révision à des règles sévères. D'abord, elle statua que deux législa-

(1) Tit. V art. 2.

tions au moins se passeraient sans qu'aucune modification pût être proposée. Ensuite elle ordonna que la révision n'eût lieu qu'après trois votes conformes de trois législatures successives. La quatrième législature, renforcée de 249 membres élus dans chaque département par doublement du nombre ordinaire qu'il fournit pour sa population, se constitue en assemblée de révision. Celle-ci doit s'occuper sans délai des objets soumis à son examen, et seulement de ceux-là, et, aussitôt son travail terminé, les 249 membres adjoints se retirent et l'Assemblée législative ordinaire entre en fonctions. Il résulte clairement des textes que, dans la pensée de la Constituante, la Constitution ne pouvait être que réformée dans quelqu'une de ses parties, et non renversée et transformée de fond en comble. Sur ce point, les événements trompèrent les intentions de la Constituante, mais non pas sans doute ses prévisions; car le titre VII, qui traite de la révision, commence par un article ainsi conçu : « L'Assemblée nationale constituante déclare que la nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution; et, néanmoins, considérant qu'il est plus conforme à l'intérêt national d'user seulement, par les moyens pris dans la Constitution elle-même, du droit d'en réformer les articles dont l'expérience aura fait sentir les inconvénients, décrète qu'il y sera procédé par une assemblée de révision dans les formes suivantes. » L'éventualité ou plutôt le droit des révolutions nationales était prévu et réservé : l'œuvre de révision n'était réglée que pour le développement régulier et l'évolution normale des idées politiques.

§ 2. — Constitution de 1793.

44. Si nous avons cru nécessaire d'insister longuement en ce qui concerne la composition et les attributions du Corps législatif sur la Constitution de 1791, qui est restée en beaucoup de points la base vénérée de notre droit public, nous pouvons passer beaucoup plus rapidement sur les deux Constitutions soumises à la Convention dans la première période de son orageuse carrière; car la première de ces Constitutions, œuvre des girondins, ne put arriver au vote, et la con-

stitution jacobine, quoique votée par l'Assemblée et même acceptée par le peuple, ne fut jamais appliquée. Il importe néanmoins de nous y arrêter, afin de suivre la marche des idées, et de montrer, dans ses premiers tâtonnements, l'organisation du pouvoir législatif dans un gouvernement républicain.

45. Dans la Constitution présentée par Condorcet (1) aussi bien que dans celle dont Hérault de Séchelles fut le rapporteur (2), il n'est plus question de la malheureuse distinction des citoyens en citoyens actifs et non actifs. Est électeur, sous certaines conditions de résidence, tout Français âgé de vingt et un ans; pour l'éligibilité, le projet de Condorcet exige l'âge de vingt-cinq ans. La triple base admise par la Constituante pour la représentation est supprimée et remplacée par la base unique de la population. Mais, tandis que le projet de Condorcet maintient, en les compliquant, l'élection à deux degrés et le scrutin départemental, la Constitution de 1793 inaugure le vote direct, uninominal, par circonscription de 40,000 âmes. Cette innovation était motivée, selon les propres expressions du rapporteur, par la nécessité « de s'approcher autant que possible de la volonté générale recueillie individuellement, et *de détruire l'aristocratie des grandes villes et les représentations départementales qui penchaient au fédéralisme* (3) ».

46. Dans les deux textes, l'Assemblée est unique, élue pour un an seulement, et exerce ses fonctions sans intervention quelconque du pouvoir exécutif, ni pour l'initiative, ni pour la sanction. Le rôle subordonné de celui-ci est indiqué par son titre même : *Conseil exécutif*. Ce conseil est élu directement par le peuple dans les assemblées primaires, suivant le projet de Condorcet; mais suivant la Constitution, il est choisi par le Corps législatif sur une liste générale, à laquelle l'assemblée électorale de chaque département

---

(1) *Moniteur* (réimpression), XV, 474 et suiv.
(2) *Moniteur* (réimpression), XVI, 734.
(3) *Moniteur* (réimpression). Rapport d'Hérault de Séchelles, séance du 10 juin (XVI-616). Discours de Fonfrède, de Thirion, etc., séance du 12 juin, p. 631.

fournit un membre. Il a accès dans le Corps législatif et est entendu chaque fois qu'il a un compte à rendre ou qu'il y est appelé en tout ou en partie (1).

47. En instituant une assemblée unique, les auteurs des actes que nous analysons ne pouvaient se soustraire entièrement à la crainte des abus de pouvoir ou des résolutions irréfléchies auxquels elle pouvait se laisser entraîner. La Constituante, comme nous l'avons vu, avait cru parer à ce danger soit par la sanction royale et le veto suspensif, soit en insérant dans la Constitution elle-même la règle des trois délibérations successives. C'est dans ce dernier ordre d'idées que se place aussi le projet de Condorcet : il propose de décider constitutionnellement qu'aucun projet de loi ne pourra être mis en discussion que sur une proposition rédigée par écrit, ni être votée qu'après deux délibérations, sauf les cas d'urgence déclarée. Même après le vote, la loi doit être soumise à l'examen d'un bureau de 13 membres, désignés mensuellement, chargés de faire un rapport avec le droit de proposer des amendements et même un projet nouveau. En outre, le projet organise, sous le nom de *censure du peuple sur les actes de la représentation nationale* et dans des formes très compliquées, un droit de recours contre les lois votées, ouvert à tous les citoyens, et entrant en action du moment qu'il est appuyé par les assemblées primaires d'un département. Chaque citoyen possède également, en toute matière de législation, un droit d'initiative qui s'exerce dans la même forme. Enfin, les assemblées primaires sont appelées à sanctionner toute constitution nouvelle ou tout changement à la Constitution, ainsi qu'à délibérer sur toutes les questions que l'Assemblée juge de nature à intéresser la République entière (2).

48. Cette marche hardie dans le sens de l'organisation du gouvernement direct ne parut pas encore suffisante aux auteurs de la Constitution de 1793. Cette Constitution qui visa, selon la parole du rapporteur, à organiser une répu-

---

(1) Projet de Condorcet, tit. V, sect. 3; Const. art. 75 et suiv.
(2) Projet de Condorcet, tit. VII, sect. II et IV; tit. VIII.

blique non pas *représentative*, mais *démocratique*, va jusqu'au bout du système. Le Corps législatif n'est plus, en quelque sorte, qu'un grand conseil chargé de préparer les lois et de les arrêter provisoirement après discussion sur un rapport écrit. La proposition de loi ainsi arrêtée provisoirement est imprimée et envoyée à toutes les communes. Si, quarante jours après cet envoi, dans la moitié des départements plus un, le sixième des assemblées primaires de chacun d'eux n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient loi. Au cas contraire, le Corps législatif convoque les assemblées primaires qui délibèrent et statuent définitivement par *oui* ou par *non*. Tout changement à la Constitution et toute constitution nouvelle sont de droit, comme dans le projet de Condorcet, soumis à l'approbation du peuple (1).

49. Si la Constitution de 1793 et, dans une mesure un peu moins large, le projet de Condorcet poussent à l'excès l'application du principe de la souveraineté du peuple, en ce qui concerne l'exercice du pouvoir législatif, il n'est pas sans intérêt de remarquer que l'un et l'autre établissent une distinction tranchée entre les lois, lesquelles sont soumises à la procédure que nous venons de résumer, et les décrets pour lesquels le Corps législatif statue souverainement. Sous le nom de loi, les deux textes comprennent tous actes du Corps législatif concernant la législation civile et criminelle, l'administration générale des revenus et des dépenses de la République, les domaines nationaux, les monnaies, les impôts. La Constitution ajoute à cette nomenclature commune : 1° la déclaration de guerre, que le projet de Condorcet met dans la catégorie des décrets, avec la ratification des traités de paix; 2° toute nouvelle distribution générale du territoire, l'instruction publique et les honneurs publics à la mémoire des grands hommes, tous objets omis dans le projet de Condorcet.

Sont désignés sous le nom de décret les actes du Corps législatif concernant : l'établissement annuel des forces de terre et de mer ; la permission ou la défense du passage des

(1) Const. 1793, art. 10, 19, 53 et suiv.

troupes étrangères sur le territoire français ou l'introduction des forces navales étrangères dans les ports français; les mesures de santé et de tranquillité générales; la distribution annuelle et momentanée des secours et travaux publics; les ordres pour la fabrication des monnaies de toute espèce; les mesures locales et particulières à un département, à une commune, à un genre de travaux publics; la poursuite de la responsabilité des membres du conseil, des fonctionnaires publics et des prévenus de complots contre la sûreté générale de la République; tout changement dans la distribution partielle du territoire, et enfin les récompenses nationales. Cette nomenclature est celle de la Constitution; elle ne diffère du projet de Condorcet que par quelques points ; dans celui-ci, outre la déclaration de guerre, sont placés dans le domaine des décrets : la fixation annuelle de la dépense publique, la quotité de l'impôt direct et le tarif de l'impôt indirect. Le but de la distinction est visiblement de soustraire à la procédure si compliquée et si lente organisée pour les projets de loi toutes les matières exigeant une solution prompte. On y chercherait en vain une règle précise sur les actes qui sont du domaine législatif ou du domaine purement réglementaire, quoique plusieurs des règles admises en 1793 aient pu servir d'exemple aux définitions ultérieures.

§ 3. — Constitution de l'an III.

50. L'organisation du gouvernement révolutionnaire substitué provisoirement aux pouvoirs institués par la Constitution de 1793 ne rentre pas dans le cadre de cette étude. Il nous suffira de dire que son caractère essentiel est la confusion absolue du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif dans les mains de la Convention et de ses comités.

Après l'énorme et terrible effort qu'elle avait fait dans la première phase si tragique de son existence, la Convention, comme la nation elle-même, sentait l'impérieuse nécessité de donner à la République une constitution équilibrée et viable. La Constitution de 1793, qui jetait dans l'action politique et y maintenait sans interruption la nation tout entière, ne pouvait être pratiquée par une démocratie laborieuse et besoi-

gneuse, comme le sont toutes les démocraties modernes. D'un autre côté, on avait durement ressenti le danger de la dictature d'une assemblée unique, et un vif mouvement de réaction s'était produit. C'est sur ce sentiment que la commission de Constitution et son rapporteur, Boissy-d'Anglas, s'appuyèrent surtout pour préconiser le système de la stricte séparation des pouvoirs et de la division du pouvoir législatif en deux Chambres. Sur ce dernier point, d'ailleurs, Boissy-d'Anglas ne fait guère que reproduire dans les mêmes termes les arguments de Lally-Tollendal (voy. *suprà*, n° 21). Il n'y ajoute qu'un argument qui mérite d'être signalé : la division du Corps législatif en deux Chambres, dit-il, est la seule digue que l'on puisse opposer à la multiplicité des lois, à l'impétuosité du Corps législatif (1).

Le mouvement qui entraînait dans ce sens l'Assemblée et la nation était si fort, qu'un seul membre, dans la commission des Onze et dans la Convention elle-même, osa défendre l'unité du Corps législatif par des arguments d'ailleurs très dignes d'attention (2).

51. Mais, d'accord sur le principe, des divergences importantes se produisirent sur l'application. La grande difficulté, celle qui s'est rencontrée chaque fois qu'il s'est agi, en France, de constituer le Corps législatif avec deux Chambres, consiste à trouver pour ces deux Chambres une origine différente. Personne, même en 1789, après la nuit du 4 août, n'avait ou n'osait avouer la prétention de donner à l'une des Chambres, comme en Angleterre, une base aristocratique; personne non plus ne pouvait songer à en faire, comme aux États-Unis et en Suisse, la représentation d'unités politiques distinctes de l'État et autonomes. Le sentiment très exalté alors de l'égalité et celui de l'unité nationale écartaient jusqu'à l'idée de l'une ou l'autre combinaison. En 1795, c'est uniquement dans les conditions personnelles d'éligibilité (âge,

---

(1) Voy. le discours de Boissy-d'Anglas (*Moniteur*, réimpression, XXV, 81, 90, 98, 106, 113).

(2) Voy. le discours de Deleyre, séance du 30 messidor an III (*Moniteur*, réimpression, XXV, 275).

état de famille), que l'on chercha la diversité d'origine qui semblait alors nécessaire pour justifier l'établissement des deux Chambres.

Ce que l'on voulait par cette division du Corps législatif, c'était de prévenir les entraînements, les abus de pouvoir et les résolutions précipitées, en exigeant pour les actes législatifs le concours de deux corps distincts, délibérant à part, et ce résultat aurait pu être obtenu avec deux Chambres dont le mode de composition eût été le même. Diverses combinaisons furent proposées et, parmi elles, celle qui avait déjà été soumise à la Constituante, la division du Corps législatif unique en deux sections délibérant à part, mais se réunissant pour le vote. D'autres, pour empêcher l'une des Chambres d'exercer sur l'autre une sorte de suprématie, demandaient qu'elles eussent toutes deux des droits égaux et identiques. Ni l'une ni l'autre de ces solutions ne prévalut. Une fois encore, les auteurs de la Constitution crurent pouvoir à la fois assurer le contrôle nécessaire et prévenir tout danger de conflit en déterminant dans la Constitution elle-même, d'une manière fixe et précise, les attributions respectives des deux sections du Corps législatif.

52. Nous ne pouvons donner ici le détail de ces discussions très approfondies, très prolongées, qui remplirent de nombreuses séances de la Convention et dont le *Moniteur* donna un compte rendu beaucoup plus complet qu'il n'était d'usage à cette époque. Toutes les combinaisons furent proposées et débattues, même le système bizarre et compliqué présenté tardivement par Sieyès et auquel le 18 brumaire devait donner trop tôt un semblant de vie. Nous devons nous borner ici à résumer les solutions qui furent définitivement adoptées (1).

---

(1) Const. 5 fructidor an III (22 août 1795).

TITRE III.

ASSEMBLÉES PRIMAIRES.

Art. 17. Les assemblées primaires se composent des citoyens domiciliés dans le même canton. — Le domicile requis pour voter dans ces

53. La Constitution de 1795 divise le Corps législatif en deux assemblées ou conseils : le conseil des Cinq-Cents et le

---

assemblées s'acquiert par la seule résidence pendant une année, et il ne se perd que par un an d'absence.

Art. 18. Nul ne peut se faire remplacer dans les assemblées primaires, ni voter pour le même objet dans plus d'une de ces assemblées.

Art. 19. Il y a au moins une assemblée primaire par canton. — Lorsqu'il y en a plusieurs, chacune est composée de quatre cent cinquante citoyens au moins, de neuf cents au plus. — Ces nombres s'entendent des citoyens présents ou absents, ayant droit d'y voter.

Art. 20. Les assemblées primaires se constituent provisoirement sous la présidence du plus ancien d'âge ; le plus jeune remplit provisoirement les fonctions de secrétaire.

Art. 21. Elles sont définitivement constituées par la nomination au scrutin d'un président, d'un secrétaire et de trois scrutateurs.

Art. 22. S'il s'élève des difficultés sur les qualités requises pour voter, l'assemblée statue provisoirement, sauf le recours au tribunal civil du département.

Art. 22. En tout autre cas, le Corps législatif prononce seul sur la validité des opérations des assemblées primaires.

Art. 24. Nul ne peut paraître en armes dans les assemblées primaires.

Art. 25. Leur police leur appartient.

Art. 26. Les assemblées primaires se réunissent : — 1° pour accepter ou rejeter les changements à l'acte constitutionnel, proposés par les assemblées de révision ; — 2° pour faire les élections qui leur appartiennent suivant l'acte constitutionnel.

Art. 27. Elles s'assemblent de plein droit le 1er germinal de chaque année, et procèdent, selon qu'il y a lieu, à la nomination : — 1° des membres de l'assemblée électorale ; — 2° du juge de paix et de ses assesseurs ; — 3° du président de l'administration municipale du canton, ou des officiers municipaux dans les communes au-dessus de cinq mille habitants.

Art. 28. Immédiatement après ces élections, il se tient, dans les communes au-dessous de cinq mille habitants, des assemblées communales qui élisent les agents de chaque commune et leurs adjoints.

Art. 29. Ce qui se fait dans une assemblée primaire ou communale au delà de l'objet de sa convocation, et contre les formes déterminées par la Constitution, est nul.

Art. 30. Les assemblées, soit primaires, soit communales, ne font aucune autre élection que celles qui leur sont attribuées par l'acte constitutionnel.

Art. 31. Toutes les élections se font au scrutin secret.

Art. 32. Tout citoyen qui est légalement convaincu d'avoir vendu ou acheté un suffrage est exclu des assemblées primaires et communales, et de toute fonction publique, pendant vingt ans ; en cas de récidive, il l'est pour toujours.

TITRE IV.

ASSEMBLÉES ÉLECTORALES.

Art. 33. Chaque assemblée primaire nomme un électeur à raison de

conseil des Anciens, ce dernier composé de 250 membres. Les deux conseils sont élus pour trois ans, mais renouvelés

---

deux cents citoyens, présents ou absents, ayant droit de voter dans ladite assemblée. Jusqu'au nombre de trois cents citoyens inclusivement, il n'est nommé qu'un électeur. — Il en est nommé deux depuis trois cent un jusqu'à cinq cents; — trois, depuis cinq cent un jusqu'à sept cents ; — quatre, depuis sept cent un jusqu'à neuf cents.

Art. 34. Les membres des assemblées électorales sont nommés chaque année, et ne peuvent être réélus qu'après un intervalle de deux ans.

Art 35. Nul ne pourra être nommé électeur, s'il n'a vingt-cinq ans accomplis, et s'il ne réunit aux qualités nécessaires pour exercer les droits de citoyen français l'une des conditions suivantes, savoir : — dans les communes au-dessus de six mille habitants, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de deux cents journées de travail, ou d'être locataire, soit d'une habitation évaluée à un revenu égal à la valeur de cent cinquante journées de travail, soit d'un bien rural évalué à deux cents journées de travail ; — dans les communes au-dessous de six mille habitants, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou d'être locataire, soit d'une habitation évaluée à un revenu égal à la valeur de cent journées de travail, soit d'un bien rural évalué à cent journées de travail ; — et dans les campagnes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou d'être fermier ou métayer de biens évalués à la valeur de deux cents journées de travail. — A l'égard de ceux qui seront en même temps propriétaires ou usufruitiers, d'une part, et locataires, fermiers ou métayers, de l'autre, leurs facultés à ces divers titres seront cumulées jusqu'au taux nécessaire pour établir leur éligibilité.

Art. 36. L'assemblée électorale de chaque département se réunit le 20 germinal de chaque année, et termine, en une seule session de dix jours au plus, et sans pouvoir s'ajourner, toutes les élections qui se trouvent à faire ; après quoi elle est dissoute de plein droit.

Art. 37. Les assemblées électorales ne peuvent s'occuper d'aucun objet étranger aux élections dont elles sont chargées : elles ne peuvent envoyer ni recevoir aucune adresse, aucune pétition, aucune députation.

Art. 38. Les assemblées électorales ne peuvent correspondre entre elles.

Art. 39. Aucun citoyen, ayant été membre d'une assemblée électorale, ne peut prendre le titre d'électeur, ni se réunir, en cette qualité, à ceux qui ont été avec lui membres de cette assemblée. — La contravention au présent article est un attentat à la sûreté générale.

Art. 40. Les articles 18, 20, 21, 23, 24, 25, 29, 30, 31 et 32 du titre précédent, sur les assemblées primaires, sont communs aux assemblées électorales.

Art. 41. Les assemblées électorales élisent, selon qu'il y a lieu : — 1° les membres du Corps législatif; savoir : les membres du conseil des Anciens, ensuite les membres du conseil des Cinq-Cents; 2° les membres du tribunal de cassation; — 3° les hauts jurés; — 4° les administrateurs de département; — 5° les président, accusateur public et greffier du tribunal criminel; — 6° les juges des tribunaux civils.

Art. 42. Lorsqu'un citoyen est élu par les assemblées électorales pour

par tiers tous les ans. L'élection pour l'un et pour l'autre se fait au second degré par la même *assemblée électorale*, réu-

---

remplacer un fonctionnaire mort, démissionnaire ou destitué, ce citoyen n'est élu que pour le temps qui restait au fonctionnaire remplacé.

Art. 43. Le commissaire du Directoire exécutif près l'administration de chaque département est tenu, sous peine de destitution, d'informer le Directoire de l'ouverture et de la clôture des assemblées électorales : ce commissaire n'en peut arrêter ni suspendre les opérations, ni entrer dans le lieu des séances ; mais il a droit de demander communication du procès-verbal de chaque séance dans les vingt-quatre heures qui la suivent ; et il est tenu de dénoncer au Directoire les infractions qui seraient faites à l'acte constitutionnel. — Dans tous les cas, le Corps législatif prononce seul sur la validité des opérations des assemblées électorales.

TITRE V.

POUVOIR LÉGISLATIF.

Dispositions générales.

Art. 44. Le Corps législatif est composé d'un conseil des Anciens et d'un conseil des Cinq-Cents.

Art. 45. En aucun cas, le Corps législatif ne peut déléguer à un ou plusieurs de ses membres, ni à qui que ce soit, aucune des fonctions qui lui sont attribuées par la présente Constitution.

Art. 46. Il ne peut exercer par lui-même, ni par des délégués, le pouvoir exécutif, ni le pouvoir judiciaire.

Art. 47. Il y a incompatibilité entre la qualité de membre du Corps législatif et l'exercice d'une autre fonction publique, excepté celle d'archiviste de la République.

Art. 48. La loi détermine le mode du remplacement définitif ou temporaire des fonctionnaires publics qui viennent à être élus membres du Corps législatif.

Art. 49. Chaque département concourt, à raison de sa population seulement, à la nomination des membres du conseil des Anciens et des membres du conseil des Cinq-Cents.

Art. 50. Tous les dix ans, le Corps législatif, d'après les états de population qui lui sont envoyés, détermine le nombre de membres de l'un et de l'autre conseil que chaque département doit fournir.

Art. 51. Aucun changement ne peut être fait dans cette répartition, durant cet intervalle.

Art. 52. Les membres du Corps législatif ne sont pas représentants du département qui les a nommés, mais de la nation entière, et il ne peut leur être donné aucun mandat.

Art. 53. L'un et l'autre conseil est renouvelé tous les ans par tiers.

Art. 54. Les membres sortant après trois années peuvent être immédiatement réélus pour les trois années suivantes, après quoi il faudra

nie au chef-lieu du département et composée d'électeurs nommés par les *assemblées primaires*.

---

un intervalle de deux ans pour qu'ils puissent être élus de nouveau.

Art. 55. Nul, en aucun cas, ne peut être membre du Corps législatif durant plus de six années consécutives.

Art. 56. Si, par des circonstances extraordinaires, l'un des deux conseils se trouve réduit à moins des deux tiers de ses membres, il en donne avis au Directoire exécutif, lequel est tenu de convoquer, sans délai, les assemblées primaires des départements qui ont des membres du Corps législatif à remplacer par l'effet de ces circonstances : les assemblées primaires nomment sur-le-champ les électeurs, qui procèdent aux remplacements nécessaires.

Art. 57. Les membres nouvellement élus, pour l'un et pour l'autre conseil, se réunissent, le 1er prairial de chaque année, dans la commune qui a été indiquée par le Corps législatif précédent, ou dans la commune même où il a tenu ses dernières séances, s'il n'en a pas désigné un autre.

Art. 58. Les deux conseils résident toujours dans la même commune.

Art. 59. Le Corps législatif est permanent : il peut néanmoins s'ajourner à des termes qu'il désigne.

Art. 60. En aucun cas les deux conseils ne peuvent se réunir dans une même salle.

Art. 61. Les fonctions de président et de secrétaire ne peuvent excéder la durée d'un mois, ni dans le conseil des Anciens, ni dans celui des Cinq-Cents.

Art. 62. Les deux conseils ont respectivement le droit de police dans le lieu de leurs séances, et dans l'enceinte extérieure qu'ils ont déterminée.

Art. 63. Ils ont respectivement le droit de police sur leurs membres; mais ils ne peuvent prononcer de peine plus forte que la censure, les arrêts pour huit jours, et la prison pour trois.

Art. 64. Les séances de l'un et de l'autre conseil sont publiques : les assistants ne peuvent excéder en nombre la moitié des membres respectifs de chaque conseil. — Les procès-verbaux des séances sont imprimés.

Art. 65. Toute délibération se prend par assis et levé : en cas de doute, il se fait un appel nominal; mais alors les votes sont secrets.

Art. 66. Sur la demande de cent de ses membres, chaque conseil peut se former en comité général et secret, mais seulement pour discuter, et non pour délibérer.

Art. 67 Ni l'un ni l'autre de ces conseils ne peut créer dans son sein aucun comité permanent. — Seulement chaque conseil a la faculté, lorsqu'une matière lui paraît susceptible d'un examen préparatoire, de nommer parmi ses membres une commission spéciale, qui se renferme uniquement dans l'objet de sa formation. — Cette commission est dissoute aussitôt que le conseil a statué sur l'objet dont elle était chargée.

Art. 68. Les membres du Corps législatif reçoivent une indemnité annuelle : elle est, dans l'un et l'autre conseil, fixée à la valeur de trois mille myriagrammes de froment (six cent treize quintaux trente-deux livres).

Art. 69. Le Directoire exécutif ne peut faire passer ou séjourner aucun

54. Les assemblées primaires se composent de tous les citoyens français domiciliés dans le canton, et le domicile

---

corps de troupes dans la distance de six myriamètres (douze lieues moyennes) de la commune où le Corps législatif tient ses séances, si ce n'est sur sa réquisition ou avec son autorisation.

Art. 70. Il y a près du Corps législatif une garde de citoyens pris dans la garde nationale sédentaire de tous les départements, et choisis par leurs frères d'armes. — Cette garde ne peut être au-dessous de quinze cents hommes en activité de service.

Art. 71. Le Corps législatif détermine le mode de ce service et sa durée.

Art. 72. Le Corps législatif n'assiste à aucune cérémonie publique, et n'y envoie point de députations.

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

Art. 73. Le conseil des Cinq-Cents est invariablement fixé à ce nombre.

Art. 74. Pour être élu membre du conseil des Cinq-Cents, il faut être âgé de trente ans accomplis, et avoir été domicilié sur le territoire de la République pendant les dix années qui auront immédiatement précédé l'élection. — La condition de l'âge de trente ans ne sera point exigible avant l'an septième de la République : jusqu'à cette époque, l'âge de vingt-cinq ans accomplis sera suffisant.

Art. 75. Le conseil des Cinq-Cents ne peut délibérer, si la séance n'est composée de deux cents membres au moins.

Art. 76. La proposition des lois appartient exclusivement au conseil des Cinq-Cents.

Art. 77. Aucune proposition ne peut être délibérée ni résolue dans le conseil des Cinq-Cents, qu'en observant les formes suivantes : — Il se fait trois lectures de la proposition ; l'intervalle entre deux de ces lectures ne peut être moindre de dix jours. — La discussion est ouverte après chaque lecture ; et néanmoins, après la première ou la seconde, le conseil des Cinq-Cents peut déclarer qu'il y a lieu à l'ajournement, ou qu'il n'y a pas lieu à délibérer. — Toute proposition doit être imprimée et distribuée deux jours avant la seconde lecture. — Après la troisième lecture, le conseil des Cinq-Cents décide s'il y a lieu ou non à l'ajournement.

Art. 78. Toute proposition qui, soumise à la discussion, a été définitivement rejetée après la troisième lecture, ne peut être reproduite qu'après une année révolue.

Art. 79. Les propositions adoptées par le conseil des Cinq-Cents s'appellent *résolutions*.

Art. 80. Le préambule de toute résolution énonce : — 1° les dates des séances auxquelles les trois lectures de la proposition auront été faites ; — 2° l'acte par lequel il a été déclaré, après la troisième lecture, qu'il n'y a pas lieu à l'ajournement.

Art. 81. Sont exemptes des formes prescrites par l'article 77 les propositions reconnues urgentes par une déclaration préalable du conseil

s'acquiert par un an de résidence. Est citoyen tout Français âgé de vingt et un ans, inscrit sur le registre civique, sa-

---

des Cinq-Cents, — Cette déclaration énonce les motifs de l'urgence, et il en est fait mention dans le préambule de la résolution.

CONSEIL DES ANCIENS.

Art. 82. Le conseil des Anciens est composé de deux cent cinquante membres.

Art. 83. Nul ne peut être elu membre du conseil des Anciens : — s'il n'est âgé de quarante ans accomplis ; — si de plus il n'est marié ou veuf ; — et s'il n'a pas été domicilié sur le territoire de la République pendant les quinze années qui auront immédiatement précédé l'élection.

Art. 84. La condition de domicile exigée par le précédent article, et celle prescrite par l'article 74, ne concernent point les citoyens qui sont sortis du territoire de la République avec mission du gouvernement.

Art. 85. Le conseil des Anciens ne peut délibérer si la séance n'est composée de cent vingt-six membres au moins.

Art. 86. Il appartient exclusivement au conseil des Anciens d'approuver ou de rejeter les résolutions du conseil des Cinq-Cents.

Art. 87. Aussitôt qu'une résolution du conseil des Cinq-Cents est parvenue au conseil des Anciens, le président donne lecture du préambule.

Art. 88. Le conseil des Anciens refuse d'approuver les résolutions du conseil des Cinq-Cents qui n'ont point été prises dans les formes prescrites par la Constitution.

Art. 89. Si la proposition a été déclarée urgente par le conseil des Cinq-Cents, le conseil des Anciens délibère pour approuver ou rejeter l'acte d'urgence.

Art. 90. Si le conseil des Anciens rejette l'acte d'urgence, il ne délibère point sur le fond de la résolution.

Art. 91. Si la résolution n'est pas précédée d'un acte d'urgence, il en est fait trois lectures : l'intervalle entre deux de ces lectures ne peut être moindre de cinq jours. — La discussion est ouverte après chaque lecture. — Toute résolution est imprimée et distribuée deux jours au moins avant la seconde lecture.

Art. 92. Les résolutions du conseil des Cinq-Cents, adoptées par le conseil des Anciens, s'appellent *lois*.

Art. 93. Le préambule des lois énonce les dates des séances du conseil des Anciens auxquelles les trois lectures ont été faites.

Art. 94. Le décret par lequel le conseil des Anciens reconnaît l'urgence d'une loi est motivé et mentionné dans le préambule de cette loi.

Art. 95. La proposition de la loi, faite par le conseil des Cinq-Cents, s'entend de tous les articles d'un même projet : le conseil des Anciens doit les rejeter tous, ou les approuver dans leur ensemble.

Art 96. L'approbation du conseil des Anciens est exprimée sur chaque proposition de loi par cette formule, signée du président et des secrétaires : *Le conseil des Anciens approuve...*

Art. 97. Le refus d'adopter pour cause d'omission des formes indiquées

chant lire et écrire, et payant une contribution directe, foncière ou personnelle, sauf exception pour ceux qui auront

---

dans l'article 77 est exprimé par cette formule, signée du président et des secrétaires : *La Constitution annule...*

Art. 98. Le refus d'approuver le fond de la loi proposée est exprimé par cette formule, signée du président et des secrétaires : *Le conseil des Anciens ne peut adopter...*

Art. 99. Dans le cas du précédent article, le projet de loi rejeté ne peut plus être présenté par le conseil des Cinq-Cents qu'après une année révolue.

Art. 100. Le conseil des Cinq-Cents peut néanmoins présenter, à quelque époque que ce soit, un projet de loi qui contienne des articles faisant partie d'un projet qui a été rejeté.

Art. 101. Le conseil des Anciens envoie dans le jour les lois qu'il a adoptées, tant au conseil des Cinq-Cents qu'au Directoire exécutif.

Art. 102. Le conseil des Anciens peut changer la résidence du Corps législatif; il indique, en ce cas, un nouveau lieu et l'époque à laquelle les deux conseils sont tenus de s'y rendre. — Le décret du conseil des Anciens sur cet objet est irrévocable.

Art. 103. Le jour même de ce décret, ni l'un ni l'autre des conseils ne peuvent plus délibérer dans la commune où ils ont résidé jusqu'alors. — Les membres qui y continueraient leurs fonctions se rendraient coupables d'attentat contre la sûreté de la République.

Art. 104. Les membres du Directoire exécutif qui retarderaient ou refuseraient de sceller, promulguer et envoyer le décret de translation du Corps législatif, seraient coupables du même délit.

Art. 105. Si, dans les vingt jours après celui fixé par le conseil des Anciens, la majorité de chacun des deux conseils n'a pas fait connaître à la République son arrivée au nouveau lieu indiqué, ou sa réunion dans un autre lieu quelconque, les administrateurs de département, ou, à leur défaut, les tribunaux civils de département convoquent les assemblées primaires pour nommer des électeurs qui procèdent aussitôt à la formation d'un nouveau Corps législatif, par l'élection de deux cent cinquante députés pour le conseil des Anciens, et de cinq cents pour l'autre conseil.

Art. 106. Les administrateurs de département, qui, dans le cas de l'article précédent, seraient en retard de convoquer les assemblées primaires, se rendraient coupables de haute trahison et d'attentat contre la sûreté de la République.

Art. 107. Sont déclarés coupables du même délit tous citoyens qui mettraient obstacle à la convocation des assemblées primaires et électorales, dans le cas de l'article 106.

Art. 108. Les membres du nouveau Corps législatif se rassemblent dans le lieu où le conseil des Anciens avait transféré ses séances. — S'ils ne peuvent se réunir dans ce lieu, dans quelque endroit qu'ils se trouvent en majorité, là est le Corps législatif.

Art. 109. Excepté dans le cas de l'article 102, aucune proposition de loi ne peut prendre naissance dans le conseil des Anciens.

De la garantie des membres du Corps législatif.

Art. 110. Les citoyens qui sont, ou ont été membres du Corps légis-

fait une ou plusieurs campagnes au service de la République. Ce n'est pas seulement pour l'exercice des droits de citoyen

---

latif, ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps, pour ce qu'ils ont dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions.

Art. 111. Les membres du Corps législatif, depuis le moment de leur nomination jusqu'au trentième jour après l'expiration de leurs fonctions, ne peuvent être mis en jugement que dans les formes prescrites par les articles qui suivent.

Art. 112. Ils peuvent, pour faits criminels, être saisis en flagrant délit, mais il en est donné avis, sans délai, au Corps législatif, et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le conseil des Cinq-Cents aura proposé la mise en jugement, et que le conseil des Anciens l'aura décrétée.

Art. 113. Hors le cas du flagrant délit, les membres du Corps législatif ne peuvent être amenés devant les officiers de police, ni mis en état d'arrestation, avant que le conseil des Cinq-Cents ait proposé la mise en jugement, et que le conseil des Anciens l'ait décrétée

Art. 114. Dans les cas des deux articles précédents, un membre du Corps législatif ne peut être traduit devant aucun autre tribunal que la haute cour de justice.

Art. 115. Ils sont traduits devant la même cour pour les faits de trahison, de dilapidation, de manœuvres pour renverser la Constitution, et d'attentat contre la sûreté intérieure de la République.

Art. 116. Aucune dénonciation contre un membre du Corps législatif ne peut donner lieu à poursuite, si elle n'est rédigée par écrit, signée et adressée au conseil des Cinq-Cents.

Art. 117. Si, après y avoir délibéré en la forme prescrite par l'article 77, le conseil des Cinq-Cents admet la dénonciation, il le déclare en ces termes : — *La dénonciation contre... pour le fait de... datée.. signée de... est admise.*

Art. 118. L'inculpé est alors appelé : il a, pour comparaître, un délai de trois jours francs ; et lorsqu'il comparaît, il est entendu dans l'intérieur du lieu des séances du conseil des Cinq-Cents.

Art. 119. Soit que l'inculpé se soit présenté ou non, le conseil des Cinq-Cents déclare, après ce délai, s'il y a lieu ou non à l'examen de sa conduite.

Art. 120. S'il est déclaré par le conseil des Cinq-Cents qu'il y a lieu à examen, le prévenu est appelé par le conseil des Anciens : il a, pour comparaître, un délai de deux jours francs ; et s'il comparaît, il est entendu dans l'intérieur du lieu des séances du conseil des Anciens.

Art. 121. Soit que le prévenu se soit présenté ou non, le conseil des Anciens, après ce délai, et après y avoir délibéré dans les formes prescrites par l'article 91, prononce l'accusation s'il y a lieu, et renvoie l'accusé devant la haute cour de justice, laquelle est tenue d'instruire le procès sans aucun délai.

Art. 122. Toute discussion, dans l'un et dans l'autre conseil, relative à la prévention ou à l'accusation d'un membre du Corps législatif, se fait en comité général. — Toute délibération sur les mêmes objets est prise à l'appel nominal et au scrutin secret.

Art. 123. L'accusation prononcée contre un membre du Corps légis-

que la Constitution de 1795 fait retour aux idées de la Constituante et rétablit en quelque manière la fameuse distinction

---

latif entraîne suspension. — S'il est acquitté par le jugement de la haute cour de justice, il reprend ses fonctions.

Relations des deux conseils entre eux.

Art. 124. Lorsque les deux conseils sont définitivement constitués, ils s'en avertissent mutuellement par un messager d'État.

Art. 125. Chaque conseil nomme quatre messagers d'Etat pour son service.

Art. 126. Ils portent à chacun des conseils et au Directoire exécutif les lois et les actes du Corps législatif; ils ont entrée à cet effet dans le lieu des séances du Directoire exécutif. — Ils marchent précédés de deux huissiers.

Art. 127. L'un des conseils ne peut s'ajourner au delà de cinq jours sans le consentement de l'autre.

Promulgation des lois.

Art. 128. Le Directoire exécutif fait sceller et publier les lois et les autres actes du Corps législatif dans les deux jours après leur réception.

Art. 129. Il fait sceller et promulguer, dans le jour, les lois et actes du Corps législatif qui sont précédés d'un décret d'urgence.

Art. 130. La publication de la loi et des actes du Corps législatif est ordonnée en la forme suivante : *Au nom de la République française* (*loi*) ou (*acte du Corps législatif*)... *le Directoire ordonne que la loi* ou *l'acte législatif ci-dessus sera publié, exécuté, et qu'il sera muni du sceau de la République.*

Art. 131. Les lois dont le préambule n'atteste pas l'observation des formes prescrites par les articles 77 et 91 ne peuvent être promulguées par le Directoire exécutif, et sa responsabilité à cet égard dure six années. — Sont exceptées les lois pour lesquelles l'acte d'urgence a été approuvé par le conseil des Anciens.

TITRE VI.

POUVOIR EXÉCUTIF.

Art. 132. Le pouvoir exécutif est délégué à un Directoire de cinq membres, nommé par le Corps législatif, faisant alors les fonctions d'assemblée électorale, au nom de la nation.

Art. 133. Le conseil des Cinq-Cents forme, au scrutin secret, une liste décuple du nombre des membres du Directoire qui sont à nommer, et la présente au conseil des Anciens, qui choisit, aussi au scrutin secret, dans cette liste.

Art. 134. Les membres du directoire doivent être âgés de quarante ans au moins.

Art. 135. Ils ne peuvent être pris que parmi les citoyens qui ont été

entre les citoyens actifs et passifs. Il en est de même pour les conditions exigées des électeurs; là aussi, presque dans

---

membres du Corps législatif, ou ministres. — La disposition du présent article ne sera observée qu'à commencer de l'an neuvième de la République.

Art. 136. A compter du premier jour de l'an v de la République, les membres du Corps législatif ne pourront être élus membres du Directoire ni ministres, soit pendant la durée de leurs fonctions législatives, soit pendant la première après l'expiration de ces mêmes fonctions.

Art. 140. En cas de vacance par mort, démission ou autrement, d'un des membres du Directoire, son successeur est élu par le Corps législatif dans dix jours pour tout délai. — Le conseil des Cinq-Cents est tenu de proposer les candidats dans les cinq premiers jours, et le conseil des Anciens doit consommer l'élection dans les cinq derniers. — Le nouveau membre n'est élu que pour le temps d'exercice qui restait à celui qu'il remplace. — Si néanmoins ce temps n'excède pas six mois, celui qui est élu demeure en fonctions jusqu'à la fin de la cinquième année suivante. . . . . .

Art. 150. Le Corps législatif détermine les attributions et le nombre des ministres. — Ce nombre est de six au moins et de huit au plus.

Art. 151. Les ministres ne forment point un conseil. . . . . .

Art. 160. Hors le cas des articles 117 et 120, le Directoire, ni aucun de ses membres, ne peut être appelé, ni par le conseil des Cinq-Cents, ni par le conseil des Anciens.

Art. 161. Les comptes ou les éclaircissements demandés par l'un ou l'autre conseil au Directoire sont fournis par écrit.

Art. 162. Le Directoire est tenu, chaque année, de présenter, par écrit, à l'un et à l'autre conseil, l'aperçu des dépenses, la situation des finances, l'état des pensions existantes, ainsi que le projet de celles qu'il croit convenable d'établir. — Il doit indiquer les abus qui sont à sa connaissance.

Art. 163. Le Directoire peut, en tout temps, inviter par écrit le conseil des Cinq-Cents à prendre un objet en considération; il peut lui proposer des mesures, mais non des projets rédigés en forme de lois. . .

Art. 170. Le Directoire a quatre messagers d'Etat, qu'il nomme et qu'il peut destituer. — Ils portent aux deux conseils législatifs les lettres et les mémoires du Directoire; ils ont entrée à cet effet dans le lieu des séances des conseils législatifs. — Ils marchent précédés de deux huissiers.

Art. 171. Le Directoire réside dans la même commune que le Corps législatif.

TITRE XI.

FINANCES.

Contributions.

Art. 302. Les contributions publiques sont délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif. A lui seul appartient d'en établir. Elles ne

les mêmes termes que la Constitution de 1791, mais avec certaines atténuations, elle exige la qualité de propriétaire,

---

peuvent subsister au delà d'un an si elles ne sont expressément renouvelées.

Art. 303. Le Corps législatif peut créer tel genre de contribution qu'il croira nécessaire; mais il doit établir chaque année une imposition foncière et une imposition personnelle.

Art. 304. Tout individu qui, n'étant pas dans le cas des articles 12 et 13 de la Constitution, n'a pas été compris au rôle des contributions directes, a le droit de se présenter à l'administration municipale de sa commune et de s'y inscrire pour une contribution personnelle égale à la valeur locale de trois journées de travail agricole.

Art. 305. L'inscription mentionnée dans l'article précédent ne peut se faire que durant le mois de messidor de chaque année.

Art. 306. Les contributions de toute nature sont réparties entre tous les contribuables à raison de leurs facultés.

Art. 307. Le Directoire exécutif dirige et surveille la perception et le versement des contributions, et donne à cet effet tous les ordres nécessaires.

Art. 308. Les comptes détaillés de la dépense des ministres, signés et certifiés par eux, sont rendus publics au commencement de chaque année. — Il en sera de même des états de recettes des diverses contributions et de tous les revenus publics.

Art. 309. Les états de ces dépenses et recettes sont distingués suivant leur nature; ils expriment les sommes touchées et dépensées, année par année, dans chaque partie d'administration générale.

Art. 310. Sont également publiés les comptes des dépenses particulières aux départements, et relatives aux tribunaux, aux administrations, au progrès des sciences, à tous les travaux et établissements publics.

Art. 311. Les administrations de département et les municipalités ne peuvent faire aucune répartition au delà des sommes fixées par le Corps législatif, ni délibérer ou permettre, sans être autorisées par lui, aucun emprunt local à la charge des citoyens du département, de la commune ou du canton.

Art. 312. Au Corps législatif seul appartient le droit de régler la fabrication et l'émission de toute espèce de monnaie, d'en fixer la valeur et le poids et d'en déterminer le type.

Art. 313. Le Directoire surveille la fabrication des monnaies, et nomme les officiers chargés d'exercer immédiatement cette inspection.

Art. 314. Le Corps législatif détermine les contributions des colonies et leurs rapports commerciaux avec la métropole.

Trésorerie nationale et comptabilité.

Art. 315. Il y a cinq commissaires de la trésorerie nationale, élus par le conseil des Anciens, sur une liste triple présentée par celui des Cinq-Cents.

Art. 316. La durée de leurs fonctions est de cinq années : l'un deux est renouvelé tous les ans, et peut être réélu sans intervalle et indéfiniment.

Art. 317. Les commissaires de la trésorerie sont chargés de surveiller

usufruitier ou fermier d'un immeuble. L'électeur doit en

la recette de tous les deniers nationaux ; — d'ordonner les mouvements de fonds et le payement de toutes les dépenses publiques consenties par le Corps législatif ; — de tenir un compte ouvert de dépense et de recette avec le receveur des contributions directes de chaque département, avec les différentes régies nationales, et avec les payeurs qui seraient établis dans les départements ; — d'entretenir avec lesdits receveurs et payeurs, avec les régies et administrations, la correspondance nécessaire pour assurer la rentrée exacte et régulière des fonds.

Art. 318. Ils ne peuvent rien faire payer, sous peine de forfaiture, qu'en vertu : 1° d'un décret du Corps législatif, et jusqu'à concurrence des fonds décrétés par lui sur chaque objet ; — 2° d'une décision du Directoire ; — 3° de la signature du ministre qui ordonne la dépense.

Art. 319. Ils ne peuvent aussi, sous peine de forfaiture, approuver aucun payement, si le mandat, signé par le ministre que ce genre de dépense concerne, n'énonce pas la date, tant de la décision du Directoire exécutif, que des décrets du Corps législatif, qui autorisent le payement.

Art. 320. Les receveurs des contributions directes dans chaque département, les différentes régies nationales, et les payeurs dans les départements, remettent à la trésorerie nationale leurs comptes respectifs : la trésorerie les vérifie et les arrête.

Art. 321. Il y a cinq commissaires de la comptabilité nationale, élus par le Corps législatif, aux mêmes époques et selon les mêmes formes et conditions que les commissaires de la trésorerie.

Art. 322. Le compte général des recettes et des dépenses de la République, appuyé des comptes particuliers et des pièces justificatives, est présenté par les commissaires de la trésorerie aux commissaires de la comptabilité, qui le vérifient et l'arrêtent.

Art. 323. Les commissaires de la comptabilité donnent connaissance au Corps législatif des abus, malversations, et de tous les cas de responsabilité qu'ils découvrent dans le cours de leurs opérations ; ils proposent dans leur partie les mesures convenables aux intérêts de la République.

Art. 324. Le résultat des comptes arrêtés par les commissaires de la comptabilité est imprimé et rendu public.

Art. 325. Les commissaires, tant de la trésorerie nationale que de la comptabilité, ne peuvent être suspendus ni destitués que par le Corps législatif. — Mais, durant l'ajournement du Corps législatif, le Directoire exécutif peut suspendre et remplacer provisoirement les commissaires de la trésorerie nationale au nombre de deux au plus, à charge d'en référer à l'un et l'autre conseil du Corps législatif, aussitôt qu'ils ont repris leurs séances.

TITRE XII.

RELATIONS EXTÉRIEURES.

Art. 326. La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, sur la proposition formelle et nécessaire du Directoire exécutif.

Art. 327. Les deux conseils législatifs concourent, dans les formes ordinaires, au décret par lequel la guerre est décidée.

Art. 328. En cas d'hostilités imminentes ou commencées, de menaces

outre être âgé de vingt-cinq ans. Quant aux conditions d'éli-

---

ou de préparatifs de guerre contre la République française, le Directoire exécutif est tenu d'employer, pour la défense de l'Etat, les moyens mis à sa disposition, à la charge d'en prévenir sans délai le Corps législatif. — Il peut même indiquer, en ce cas, les augmentations de force et les nouvelles dispositions législatives que les circonstances pourraient exiger.

Art. 329. Le Directoire seul peut entretenir des relations politiques au dehors, conduire les négociations, distribuer les forces de terre et de mer, ainsi qu'il le juge convenable, et en régler la direction en cas de guerre.

Art. 330. Il est autorisé à faire les stipulations préliminaires, telles que des armistices, des neutralisations; il peut arrêter aussi des conventions secrètes.

Art. 331. Le Directoire exécutif arrête, signe ou fait signer avec les puissances étrangères tous les traités de paix, d'alliance, de trêve, de neutralité, de commerce, et autres conventions qu'il juge nécessaires au bien de l'Etat. — Ces traités et conventions sont négociés au nom de la République française par des agents diplomatiques nommés par le Directoire exécutif et chargés de ses instructions.

Art. 332. Dans le cas où un traité renferme des articles secrets, les dispositions de ces articles ne peuvent être destructifs des articles patents, ni contenir aucune aliénation du territoire de la République.

Art. 333. Les traités ne sont valables qu'après avoir été examinés et ratifiés par le Corps législatif; néanmoins les conditions secrètes peuvent recevoir provisoirement leur exécution, dès l'instant même où elles sont arrêtées par le Directoire.

Art. 334. L'un et l'autre conseil législatif ne délibèrent sur la guerre ni sur la paix qu'en comité général.

Art. 335. Les étrangers, établis ou non en France, succèdent à leurs parents étrangers ou français; ils peuvent contracter, acquérir ou recevoir des biens situés en France, et en disposer, de même que les citoyens français, par tous les moyens autorisés par les lois.

TITRE XIII.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION.

Art. 336. Si l'expérience faisait sentir les inconvénients de quelques articles de la Constitution, le conseil des Anciens en proposerait la révision.

Art. 337. La proposition du conseil des Anciens est, en ce cas, soumise à la ratification du conseil des Cinq-Cents.

Art. 338. Lorsque, dans un espace de neuf années, la proposition du conseil des Anciens, ratifiée par le conseil des Cinq-Cents, a été faite à trois époques éloignées l'une de l'autre de trois années au moins, une assemblée de révision est convoquée.

Art. 339. Cette assemblée est formée de deux membres par département, tous élus de la même manière que les membres du Corps législa-

gibilité, pour les Cinq-Cents, il faut être âgé de trente ans au moins (1) et être domicilié depuis dix ans sur le territoire de la République ; pour les Anciens, il faut être âgé de quarante ans au moins, marié ou veuf, et être domicilié sur le territoire de la République depuis quinze ans au moins. L'exercice de toute autre fonction publique est incompatible avec la qualité de membre du Corps législatif; cependant, la Constitution réserve à une loi spéciale le soin de déterminer le mode de remplacement définitif ou temporaire des fonctionnaires publics, élus membres du Corps législatif. C'est la distinction admise déjà par la Constituante; les fonctionnaires publics ne sont pas inéligibles, mais par le fait de

---

tif, et réunissant les mêmes conditions que celles exigées pour le conseil des Anciens.

Art. 340. Le conseil des Anciens désigne, pour la réunion de l'assemblée de révision, un lieu distant de vingt myriamètres au moins de celui où siège le Corps législatif.

Art. 341. L'assemblée de révision a le droit de changer le lieu de sa résidence, en observant la distance prescrite par l'article précédent.

Art. 342. L'assemblée de révision n'exerce aucune fonction législative ni de gouvernement; elle se borne à la révision des seuls articles constitutionnels qui lui ont été désignés par le Corps législatif.

Art. 343. Tous les articles de la Constitution, sans exception, continuent d'être en vigueur tant que les changements proposés par l'assemblée de révision n'ont pas été acceptés par le peuple.

Art. 344. Les membres de l'assemblée de révision délibèrent en commun.

Art. 345. Les citoyens qui sont membres du Corps législatif au moment où une assemblée de révision est convoquée ne peuvent être élus membres de cette assemblée.

Art. 346. L'assemblée de révision adresse immédiatement aux assemblées primaires le projet de réforme qu'elle a arrêté. — Elle est dissoute dès que ce projet leur a été adressé.

Art. 347. En aucun cas, la durée de l'assemblée de révision ne peut excéder trois mois.

Art. 348. Les membres de l'assemblée de révision ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés, en aucun temps, pour ce qu'ils ont dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions. — Pendant la durée de ces fonctions, ils ne peuvent être mis en jugement, si ce n'est par une décision des membres mêmes de l'assemblée de révision.

Art. 349. L'assemblée de révision n'assiste à aucune cérémonie publique : ses membres reçoivent la même indemnité que celle des membres du Corps législatif.

Art. 350. L'assemblée de révision a le droit d'exercer ou faire exercer la police dans la commune où elle réside.

(1) Cette limite d'âge ne devait être appliquée qu'à partir de l'an VII ; jusque-là vingt-cinq ans suffisaient.

l'élection acceptée, ils se démettent de leurs fonctions ou du moins sont temporairement remplacés.

55. La Constitution de 1795 règle à part les attributions de chacun des conseils, et c'est dans ce partage d'attributions que se trouve sa principale originalité. Nous aurons donc à y insister tout à l'heure. Mais auparavant nous devons mentionner quelques-unes des dispositions les plus importantes communes aux deux conseils. Nul ne peut être membre du Corps législatif pendant plus de six années consécutives. Le Corps législatif est permanent; il fixe lui-même le terme de ses ajournements. Après chaque élection, il se réunit de plein droit, le 1er prairial, dans la commune indiquée par le Corps législatif précédent, ou dans celle où a siégé celui-ci en dernier lieu. Les deux conseils doivent toujours siéger dans la même commune, mais ne peuvent jamais se réunir dans la même salle. Le bureau doit être renouvelé tous les mois. La police sur ses membres appartient à chaque conseil; les peines disciplinaires ne peuvent être plus fortes que la censure, les arrêts pour huit jours et la prison pour trois jours. Les séances sont publiques ; mais les assistants ne peuvent dépasser en nombre la moitié des membres respectifs de chaque conseil. Ni l'un ni l'autre conseil ne peut créer dans son sein des comités permanents; il peut seulement, lorsqu'une matière lui paraît exiger un examen préparatoire, nommer une commission spéciale qui doit se renfermer dans l'objet dont elle est chargée et qui cesse ses fonctions dès que le conseil a statué sur cet objet. Le Corps législatif n'assiste ni en corps, ni en députation à aucune cérémonie publique. Il a une garde de 1,500 hommes au moins, choisis dans la garde nationale sédentaire de tous les départements. Nul corps de troupe ne peut passer ou séjourner dans la distance de 6 myriamètres de la commune où il siège, si ce n'est sur sa réquisition ou avec son autorisation. Les membres des deux conseils reçoivent une indemnité fixée à la valeur de 3,000 myriagrammes de froment. Ils ne peuvent être recherchés, accusés ni poursuivis à aucune époque pour ce qu'ils ont dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions; pour faits criminels de droit commun, ils peuvent être saisis en flagrant délit, et, dans ce cas, les poursuites ne peuvent être continuées que si le con-

seil des Cinq-Cents a proposé la mise en jugement et si celui des Anciens l'a décrété. Hors le cas de flagrant délit, les membres du Corps législatif ne peuvent être même conduits devant les officiers de police qu'après une proposition des Cinq-Cents et le décret des Anciens. Dans tous les cas, le jugement d'un membre du Corps législatif n'appartient qu'à la haute cour de justice. Toute la procédure parlementaire sur ce point est réglée avec un soin minutieux et vraiment excessif, qu'expliquent les souvenirs récents ; elle dépasse de beaucoup ce qui semble utile pour sauvegarder l'immunité parlementaire qui doit être protégée sans doute, mais non arriver à l'impunité.

Les deux conseils doivent toujours siéger en même temps ; l'un ne peut s'ajourner au delà de cinq jours sans le consentement de l'autre.

56. Le Corps législatif est absolument indépendant du pouvoir exécutif qui n'intervient à aucun moment dans la confection des lois. Son droit se borne à inviter par écrit le Corps législatif à prendre un objet en délibération ; il peut lui proposer des mesures, mais non des projets rédigés en forme de lois. Toute l'œuvre législative est exclusivement réservée aux deux conseils : l'exécutif est chargé seulement de promulguer les lois et il est tenu de le faire dans les vingt-quatre heures. Dans le cas où les formes prescrites par la Constitution pour la délibération n'auraient pas été observées, l'exécutif, comme dans la Constitution de 1791, est tenu, sous sa responsabilité durant six ans, de ne pas faire la promulgation.

57. Le Corps législatif est l'assemblée électorale chargée d'élire le pouvoir exécutif composé de cinq directeurs. L'initiative appartient au conseil des Cinq-Cents, lequel forme au scrutin secret une liste décuple du nombre des membres à nommer. Les Anciens choisissent dans cette liste, également au scrutin secret. C'est le Directoire qui nomme les ministres ; mais le Corps législatif en détermine les attributions et le nombre. La Constitution prohibe formellement la formation d'un conseil des ministres, et déclare que chaque ministre n'est responsable que de ses actes personnels.

58. Quant aux rapports du Directoire avec le Corps législatif, outre ce que nous avons dit plus haut relativement à la

confection des lois, le Directoire doit présenter chaque année, par écrit, à l'un et l'autre conseil, l'aperçu des dépenses, la situation des finances, l'état des pensions existantes, ainsi que l'indication des abus qui sont à sa connaissance. Il ne communique avec le Corps législatif que par écrit, et ne peut jamais s'y présenter, soit en corps, soit individuellement, ni y être appelé.

59. Pour l'exercice du droit de paix et de guerre, la Constitution de 1795 reproduit à peu près textuellement les dispositions de celle de 1791. Il en est de même relativement au vote des impôts (1). En ce qui concerne enfin la révision de la Constitution, par un renversement des règles admises partout ailleurs, c'est le conseil des Anciens qui propose et le conseil des Cinq-Cents qui ratifie. La révision ne peut être ordonnée que sur la proposition renouvelée trois fois, pendant un espace de neuf ans, par le conseil des Anciens et ratifiée trois fois par le conseil des Cinq-Cents. Elle est faite par une assemblée unique, nommée à raison de deux membres par département, réunis en un lieu distant de 20 myriamètres au moins de celui où siège le Corps législatif, et dont l'action se borne à la révision des *seuls articles constitutionnels qui lui ont été désignés par le Corps législatif.* La révision ne devient définitive qu'après son approbation par les assemblées primaires.

60. La procédure parlementaire organisée par la Constitution de 1795 a ce caractère particulier que les attributions respectives des deux branches du Corps législatif sont nettement distinctes et définies. Aux Cinq-Cents, l'initiative; aux Anciens, le contrôle, l'approbation ou le rejet. Cette distinction s'applique en toute matière et porte sur toutes les résolutions : toutes doivent être prises en premier lieu par les Cinq-Cents, et ne sont valables et définitives que par l'approbation des Anciens. Il n'y a d'exception que pour la proposition de révision de la Constitution : là, l'initiative est donnée,

---

(1) Notons seulement l'article 303, suivant lequel le Corps législatif peut créer tel genre d'impôt qu'il croit nécessaire, *mais il doit établir chaque année une imposition foncière et une imposition personnelle.*

comme on l'a vu, au corps qui est censé posséder le plus de maturité.

61. La proposition des lois appartient exclusivement au conseil des Cinq-Cents; la délibération et le vote sont soumis aux règles suivantes : trois lectures, à dix jours d'intervalle, sur un texte imprimé ou distribué au moins deux jours avant la seconde lecture. Après la première et la seconde lecture, le conseil peut déclarer qu'il y a lieu à ajourner, ou qu'il n'y a pas lieu à délibérer ; après la troisième, il peut ou ajourner, ou rejeter définitivement, ou adopter, et, dans ce cas, la proposition prend le nom de *résolution*. Le préambule de toute résolution doit énoncer la date des séances où les trois lectures ont eu lieu, et l'acte par lequel il a été déclaré, après la troisième lecture, qu'il n'y a pas lieu à l'ajournement. Cette procédure ne souffre exception que dans le cas de déclaration d'urgence, et cette déclaration doit énoncer les motifs de l'urgence et le préambule de la résolution doit en faire également mention.

62. La résolution, ainsi votée, est portée au conseil des Anciens. Son premier devoir est d'examiner si les formes prescrites par la Constitution ont été observées et de rejeter, sans autre examen, celles qui se trouveraient en défaut sur ce point. Au cas d'urgence déclarée, il délibère pour approuver ou rejeter l'acte d'urgence, et s'il le rejette, il ne délibère pas sur la résolution elle-même; s'il l'approuve, au contraire, il procède également d'urgence. Dans les cas ordinaires, la résolution est soumise à trois lectures; la discussion s'ouvre après chaque lecture; le vote porte sur l'ensemble. Le conseil des Anciens n'a pas le droit d'amendement : il adopte ou rejette la résolution en son entier. Adoptée, la résolution prend le nom de loi et est adressée immédiatement au Directoire pour être promulguée dans les deux jours et, en cas d'urgence, le jour même. Rejetée, elle ne peut plus être proposée qu'après une année révolue.

63. Aucune proposition de loi ne peut prendre naissance dans le conseil des Anciens. Il n'y a d'exception que pour les propositions de révision de la Constitution, et pour un autre cas, où ce conseil a non seulement la proposition, mais la décision tout entière. Il peut changer la résidence du Corps lé-

gislatif : ses décrets, à cet égard, sont irrévocables et doivent être promulgués immédiatement. Les membres du Directoire qui retarderaient la promulgation et les membres des conseils qui continueraient à siéger dans une autre commune que celle fixée par le décret, sont déclarés coupables d'attentat contre la sûreté de la République. Si, dans les vingt jours après la date fixée par le conseil des Anciens, la majorité de chacun des deux conseils n'a pas fait connaître à la République son arrivée au lieu où le Corps législatif doit siéger, les assemblées primaires se réunissent, sous la convocation des administrateurs des départements, pour nommer des électeurs qui procéderont à la formation d'un nouveau Corps législatif. L'un des membres de la Convention avait pourtant cherché à prémunir ses collègues contre l'entraînement auquel ils cédaient. « Pourquoi, disait Lakanal, avoir donné au conseil des Anciens seul le droit de changer la résidence du Corps législatif et avoir rendu sur ce point son décret irrévocable? Qui garantira qu'il exercera toujours ce droit avec prudence ? Le Corps législatif n'est-il pas également intéressé à l'indépendance de la représentation nationale, etc. (1)? » Ces paroles restèrent sans écho. La Convention croyait opposer une digue infranchissable aux mouvements populaires; elle préparait pour l'auteur du coup d'État de Brumaire son instrument le plus commode.

§ 4. — Constitution de l'an VIII.

64. La Constitution de l'an VIII renverse, en ce qui concerne l'organisation du pouvoir législatif, la composition et les attributions des Chambres et leurs rapports avec le pouvoir exécutif, tous les principes uniformément admis depuis 1789 (2).

---

(1) Séance du 29 messidor (*Moniteur*, réimpression, XXV, 269).

(2) 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799.) — Constitution de la République française.

TITRE II.

DU SÉNAT CONSERVATEUR.

Art. 15. Le Sénat conservateur est composé de quatre-vingts membres

L'initiative des lois appartient exclusivement au pouvoir exécutif; le conseil d'Etat, nommé par lui, les rédige sous sa

---

inamovibles et à vie, âgés de quarante ans au moins. — Pour la formation du Sénat, il sera d'abord nommé soixante membres : ce nombre sera porté à soixante-deux dans le cours de l'an VIII, à soixante-quatre en l'an IX, et s'élèvera ainsi graduellement à quatre-vingts par l'addition de deux membres en chacune des dix premières années.

Art. 16. La nomination à une place de sénateur se fait par le Sénat, qui choisit entre trois candidats présentés, le premier par le Corps législatif, le second par le Tribunat, et le troisième par le premier consul. — Il ne choisit qu'entre deux candidats, si l'un d'eux est proposé par deux des trois autorités présentantes : il est tenu d'admettre celui qui serait proposé à la fois par les trois autorités.

Art. 17. Le premier consul sortant de place, soit par l'expiration de ses fonctions, soit par démission, devient sénateur de plein droit et nécessairement. — Les deux autres consuls, durant le mois qui suit l'expiration de leurs fonctions, peuvent prendre place dans le Sénat, et ne sont pas obligés d'user de ce droit. — Ils ne l'ont point quand ils quittent leurs fonctions consulaires par démission.

Art. 18. Un sénateur est à jamais inéligible à toute autre fonction publique.

Art. 19. Toutes les listes faites dans les départements en vertu de l'article 9 sont adressées au Sénat : elles composent la liste nationale.

Art. 20. Il élit dans cette liste les législateurs, les tribuns, les consuls, les juges de cassation, et les commissaires à la comptabilité.

Art. 21. Il maintient ou annule tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou par le gouvernement : les listes d'éligibles sont comprises parmi ces actes.

Art. 22. Des revenus de domaines nationaux déterminés sont affectés aux dépenses du Sénat. Le traitement annuel de chacun de ses membres se prend sur ces revenus, et il est égal au vingtième de celui du premier consul.

Art. 23. Les séances du Sénat ne sont pas publiques.

Art. 24. Les citoyens *Sieyès* et *Roger-Ducos*, consuls sortants, sont nommés membres du Sénat conservateur : ils se réuniront avec le second et le troisième consul nommés par la présente Constitution. Ces quatre citoyens nomment la majorité du Sénat, qui se complète ensuite lui-même, et procède aux élections qui lui sont confiées.

TITRE III.

DU POUVOIR LÉGISLATIF.

Art. 25. Il ne sera promulgué des lois nouvelles que lorsque le projet en aura été proposé par le gouvernement, communiqué au Tribunat, et décrété par le Corps législatif.

Art. 26. Les projets que le gouvernement propose sont rédigés en articles. En tout état de la discussion de ces projets, le gouvernement peut les retirer; il peut les reproduire modifiés.

Art. 27. Le Tribunat est composé de cent membres, âgés de vingt-cinq

direction et les défend par ses délégués devant le Corps législatif. La discussion des lois appartient au *Tribunat*, qui en

---

ans au moins; ils sont renouvelés par cinquième tous les ans, et indéfiniment rééligibles tant qu'ils demeurent sur la liste nationale.

Art. 28. Le Tribunat discute les projets de loi; il en vote l'adoption ou le rejet. — Il envoie trois orateurs pris dans son sein, par lesquels les motifs du vœu qu'il a exprimé sur chacun de ces projets sont exposés et défendus devant le Corps législatif. — Il défère au Sénat, pour cause d'inconstitutionnalité seulement, les listes d'éligibles, les actes du Corps législatif et ceux du gouvernement.

Art. 29. Il exprime son vœu sur les lois faites et à faire, sur les abus à corriger, sur les améliorations à entreprendre dans toutes les parties de l'administration publique, mais jamais sur les affaires civiles ou criminelles portées devant les tribunaux. — Les vœux qu'il manifeste en vertu du présent article n'ont aucune suite nécessaire, et n'obligent aucune autorité constituée à une délibération.

Art. 30. Quand le Tribunat s'ajourne, il peut nommer une commission de dix à quinze de ses membres, chargée de le convoquer si elle le juge convenable.

Art. 31. Le Corps législatif est composé de trois cents membres, âgés de trente ans au moins; ils sont renouvelés par cinquième tous les ans. — Il doit toujours s'y trouver un citoyen au moins de chaque département de la République.

Art. 32. Un membre sortant du Corps législatif ne peut y rentrer qu'après un an d'intervalle; mais il peut être immédiatement élu à toute autre fonction publique, y compris celle de tribun, s'il y est d'ailleurs éligible.

Art. 33. La session du Corps législatif commence chaque année le 1er frimaire, et ne dure que quatre mois; il peut être extraordinairement convoqué durant les huit autres par le gouvernement.

Art. 34. Le Corps législatif fait la loi en statuant par scrutin secret, et sans aucune discussion de la part de ses membres, sur les projets de loi débattus devant lui par les orateurs du Tribunat et du gouvernement.

Art. 36. Les séances du Tribunat et celles du Corps législatif sont publiques; le nombre des assistants soit aux unes, soit aux autres, ne peut excéder deux cents.

Art. 36. Le traitement annuel d'un tribun est de quinze mille francs; celui d'un législateur, de dix mille francs.

Art. 37. Tout décret du Corps législatif, le dixième jour après son émission, est promulgué par le premier consul, à moins que, dans ce délai, il n'y ait eu recours au Sénat pour cause d'inconstitutionnalité. Ce recours n'a point lieu contre les lois promulguées.

Art. 38. Le premier renouvellement du Corps législatif et du Tribunat n'aura lieu que dans le cours de l'an X.

TITRE IV.

DU GOUVERNEMENT.

. . . . . .

Art. 41. Le premier consul promulgue les lois; il nomme et révoque

vote l'adoption ou le rejet en bloc, sans amendement. En cas d'adoption, il délègue trois de ses membres pour les débattre

---

à volonté les membres du conseil d'Etat, les ministres, les ambassadeurs et autres agents extérieurs en chef, les officiers de l'armée de terre et de mer, les membres des administrations locales et les commissaires du gouvernement près les tribunaux. Il nomme tous les juges criminels et civils autres que les juges de paix et les juges de cassation, sans pouvoir les révoquer. . . . . .

Art. 44. Le gouvernement propose les lois et fait les règlements nécessaires pour assurer leur exécution.

Art. 45. Le gouvernement dirige les recettes et les dépenses de l'Etat, conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres; il surveille la fabrication des monnaies, dont la loi seule ordonne l'émission, fixe le titre, le poids et le type . . . . . .

Art. 50. Les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance et de commerce, sont proposés, discutés, décrétés et promulgués comme des lois. — Seulement les discussions et délibérations sur ces objets, tant dans le Tribunat que dans le Corps législatif, se font en comité secret, quand le gouvernement le demande.

Art. 51. Les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents.

Art. 52. Sous la direction des consuls, le conseil d'Etat est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative.

Art. 53. C'est parmi les membres du conseil d'État que sont toujours pris les orateurs chargés de porter la parole au nom du gouvernement devant le Corps législatif. — Ces orateurs ne sont jamais envoyés au nombre de plus de trois pour la défense d'un même projet de loi.

TITRE VI.

DE LA RESPONSABILITÉ DES FONCTIONNAIRES PUBLICS.

Art. 69. Les fonctions des membres soit du Sénat, soit du Corps législatif, soit du Tribunat, celles des consuls et des conseillers d'Etat, ne donnent lieu à aucune responsabilité.

Art. 70. Les délits personnels emportant peine afflictive ou infamante, commis par un membre soit du Sénat, soit du Tribunat, soit du Corps législatif, soit du conseil d'Etat, sont poursuivis devant les tribunaux ordinaires, après qu'une délibération du corps auquel le prévenu appartient a autorisé cette poursuite.

Art. 71. Les ministres prévenus de délits privés, emportant peine afflictive ou infamante, sont considérés comme membres du conseil d'Etat.

Art. 72. Les ministres sont responsables : 1° de tout acte de gouvernement signé par eux, et déclaré inconstitutionnel par le Sénat ; 2° de l'inexécution des lois et des règlements d'administration publique ; 3° des ordres particuliers qu'ils ont donnés, si ces ordres sont contraires à la Constitution, aux lois et aux règlements.

Art. 73. Dans les cas de l'article précédent, le Tribunat dénonce le

concurremment avec les délégués du conseil d'Etat devant le Corps législatif. Celui-ci fait la loi, en statuant par scrutin secret et sans aucune discussion de la part de ses membres, sur les projets débattus devant lui par les orateurs du Tribunat et par ceux du gouvernement (du conseil d'Etat). Décrétée par le Corps législatif, la loi doit être promulguée dans les dix jours par le premier consul, à moins qu'il n'y ait eu recours au Sénat pour cause d'inconstitutionnalité.

65. Ni le Tribunat, ni le Corps législatif n'ont de pouvoir propre, ni droit d'initiative, ni droit d'amendement. Seulement, le Tribunat a le droit d'exprimer son vœu sur les lois faites ou à faire, sur les abus à corriger, sur les améliorations à entreprendre dans toutes les parties de l'administration publique, *mais sans que l'expression de ses vœux ait aucune suite nécessaire*, pas même celle d'obliger aucune autorité constituée à en délibérer. Les séances du Tribunat et celles du Corps législatif sont publiques, mais le nombre des assistants ne peut dépasser 200.

66. Au-dessus des deux branches du Corps législatif dont l'une a la parole et l'autre le vote, et au-dessus même, au moins théoriquement, du pouvoir exécutif, est placé le *Sénat conservateur*. Le Sénat est composé de 80 membres inamovibles et à vie, âgés de quarante ans au moins. Il se complète lui-même par le choix entre trois candidats présentés : l'un par le Corps législatif, le second par le Tribunat, le troisième par le premier consul. Les membres du Sénat sont inéligibles à toutes autres fonctions publiques. C'est lui le grand électeur

---

ministre par un acte sur lequel le Corps législatif délibère dans les formes ordinaires, après avoir entendu ou appelé le dénoncé. Le ministre mis en jugement par un décret du Corps législatif est jugé par une haute cour, sans appel et sans recours en cassation. — La haute cour est composée de juges et de jurés. — Les juges sont choisis par le tribunal de cassation, et dans son sein ; les jurés sont pris dans la liste nationale : le tout suivant les formes que la loi détermine.

Art. 74. Les juges civils et criminels sont, pour les délits relatifs à leurs fonctions, poursuivis devant les tribunaux auxquels celui de cassation les renvoie après avoir annulé leurs actes.

Art. 75. Les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du conseil d'Etat : en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires.

à toutes les hautes dignités. Sur la *liste nationale*, formée comme nous allons le voir, il élit les législateurs, les tribuns, les consuls, les juges de cassation et les commissaires à la comptabilité. A cette attribution vraiment exorbitante, le Sénat en joint une autre qui, loyalement et fermement exercée, aurait pu garantir la nation contre les excès du pouvoir absolu. Il était chargé d'exercer son contrôle sur tous les actes soit du Corps législatif, soit du gouvernement, soit même des administrations locales, et avait le droit d'annuler ou de maintenir tous actes qui lui étaient déférés comme inconstitutionnels, soit par le Tribunat, soit par le gouvernement. C'est de cette disposition, conçue dans le but apparent de sauvegarder les libertés publiques, qu'une jurisprudence complaisante a déduit la légalité des décrets les plus arbitraires, même de simples avis du conseil d'Etat ; pour leur reconnaître force de loi, il lui a suffi qu'ils n'eussent pas été déférés au Sénat et que celui-ci ne les eût pas déclarés inconstitutionnels.

67. A la base de cet échafaudage bizarre et compliqué, l'esprit symétrique de Sieyès, corrigé par l'esprit pratique, mais autoritaire du premier consul, avait organisé un système électoral non moins étrange. On ne demandait plus à la nation de nommer ses représentants et ses fonctionnaires. Son rôle se bornait à dresser des listes de présentation.

La France était divisée en départements et en arrondissements communaux. La qualité de citoyen était reconnue à tout Français, âgé de vingt et un ans, inscrit sur le registre de son arrondissement communal et ayant demeuré pendant un an sur le territoire de la République ; mais, pour exercer ses droits de cité dans un arrondissement communal, il fallait en outre y avoir acquis domicile par un an de résidence et ne l'avoir pas perdu par un an d'absence. Les citoyens de chaque arrondissement communal désignent ceux d'entre eux qu'ils croient les plus propres à gérer les affaires publiques ; cette désignation faite par la voie du scrutin constitue une liste de confiance, laquelle doit comprendre un nombre de noms égal au dixième du nombre de ceux qui ont droit d'y coopérer. Les citoyens compris dans la liste communale d'un département désignent également un dixième d'entre eux pour former la liste départementale, et ces derniers procèdent de

même pour former la liste nationale. Les citoyens portés sur chacune de ces listes sont respectivement aptes à remplir les fonctions publiques communales, départementales ou nationales, auxquelles ils sont nommés, suivant les cas, soit par les autorités départementales, soit par le Sénat. C'est ainsi, comme nous l'avons vu, que le Sénat est investi du droit d'élire les membres du Tribunat et ceux du Corps législatif.

68. En ce qui concerne les rapports du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, il ne nous reste plus, après ce que nous avons dit relativement à la confection des lois, à relever que les dispositions relatives au droit de paix et de guerre. C'est au gouvernement qu'il appartient de négocier et de conclure les traités de paix, d'alliance, de trêve, de neutralité, de commerce, et autres conventions; mais ces traités ne sont valables qu'après avoir été proposés, discutés, décrétés et promulgués comme des lois. Il en est de même pour les déclarations de guerre.

69. La Constitution de l'an VIII, au point de vue politique et spécialement en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du pouvoir législatif, peut à juste titre être reléguée au rang des singularités historiques. Elle n'eut d'ailleurs qu'une existence éphémère. Malgré toutes les entraves qu'elle mettait à la libre expression des opinions, elle était encore trop libérale pour l'esprit altier de Napoléon. Nous n'avons pas à reproduire ici la série des actes qui, après le Consulat décennal et le Consulat à vie, aboutirent à l'établissement de l'Empire. Nous devons noter seulement ceux de ces actes qui modifièrent l'organisation du pouvoir législatif, telle que l'avait établie la Constitution de l'an VIII. C'est par la voie des sénatus-consultes que la plupart de ces modifications furent introduites. Cependant, dès le 19 nivôse an VIII (9 janvier 1800), une loi *concernant les opérations et communications respectives des autorités chargées par la Constitution de concourir à la confection des lois* contenait des dispositions singulièrement restrictives de l'autorité du Tribunat: c'était au Corps législatif que les projets rédigés par le conseil d'Etat devaient être portés; le Corps législatif les adressait au Tribunat, et si celui-ci ne faisait pas connaître son avis dans le délai fixé par le gouvernement, il était censé avoir

adopté le projet de loi. Vient ensuite, et toujours en ce qui concerne le Tribunat, la série des sénatus-consultes qui, après avoir réduit de plus en plus son rôle et son indépendance, en arrivent à sa suppression définitive (sénatus-consulte du 19 août 1807).

70. Nous nous arrêterons un peu davantage sur le sénatus-consulte du 16 thermidor an X (4 août 1802). Cet acte, rendu après la proclamation de Napoléon comme premier consul à vie, est intitulé *sénatus-consulte organique de la Constitution* et modifie, en plusieurs points, la Constitution de l'an VIII. D'abord, en ce qui concerne la base électorale, le sénatus-consulte établit des assemblées de canton qui nomment les membres des collèges électoraux d'arrondissement et ceux des collèges électoraux de département, mais ceux-ci sur une liste composée des six cents citoyens les plus imposés. Les collèges d'arrondissement forment la liste de présentation pour le Tribunat; les collèges départementaux, celle pour le Sénat, et chacun des deux collèges, celle pour le Corps législatif. Le Sénat élit sur ces listes. Quand nous aurons dit que les différents collèges électoraux se forment, comme dans la Constitution de l'an VIII, par délégation successive de la commune au canton, du canton à l'arrondissement, de l'arrondissement au département, que les nominations des membres de chacun de ces collèges sont à vie, que les présidents de tous ces collèges sont nommés par le gouvernement, on reconnaîtra que le mécanisme inventé par Sieyès n'était nullement simplifié. Le même sénatus-consulte précise et étend singulièrement les attributions du Sénat. Le Sénat désormais règle par des sénatus-consultes : la Constitution des colonies; *tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution et qui est nécessaire à sa marche.* Il explique les articles de la Constitution qui donnent lieu à différentes interprétations; il déclare, s'il y a lieu, des départements hors de la Constitution; annule les jugements des tribunaux, lorsqu'ils sont attentatoires à la sûreté de l'Etat; dissout le Corps législatif et le Tribunat. Il se recrute toujours lui-même, mais sur présentation par le premier consul, de membres pris sur la liste des citoyens désignés par les collèges électoraux, sans préjudice pour le premier consul du droit de pourvoir directement aux vacances

en faveur de citoyens distingués par leurs services et leurs talents. Le nombre des sénateurs est fixé à 120 au *maximum*.

71. Le sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII (18 mai 1804) ne se donna pas le titre de Constitution, quoiqu'il en eût tous les caractères, ou plutôt il ne se le donna qu'exceptionnellement, dans quelques dispositions spéciales. En général, le titre fut réservé à la Constitution de l'an VIII, que le sénatus-consulte (article 70) qualifie rétroactivement d'*acte des Constitutions de l'Empire*. En réalité, l'empire fut établi par le sénatus-consulte dont nous nous occupons maintenant et dont l'article 1^er^ est ainsi conçu: « Le gouvernement de la République est confié à un empereur qui prend le titre d'empereur des Français. » Vient ensuite, dans un long détail, ce qui concerne l'hérédité, la famille impériale, la régence, les grandes dignités et les grands officiers de l'empire. Pour ce qui est des corps qui concourent à la confection des lois, peu de changements sont apportés aux dispositions de la Constitution de l'an VIII et du sénatus-consulte du 16 thermidor an XII. Les principaux de ces changements portent sur la composition et les attributions du Sénat. En principe, les sénateurs continuent d'être nommés par le Sénat lui-même, sur la présentation par l'empereur de candidats choisis par lui sur les listes départementales ; mais à ces sénateurs sont adjoints non seulement, comme d'après le sénatus-consulte de l'an X, les citoyens nommés directement par l'empereur, mais encore les princes français âgés de dix-huit ans et les titulaires des grandes dignités de l'empire. Le Sénat conserve son droit de contrôle et de *veto* sur tous les actes du gouvernement et sur toutes les décisions du Corps législatif. Toute loi votée lui est soumise, et sur toute loi il peut exprimer l'opinion qu'il *n'y a pas lieu à la promulguer*, mais cette opinion ne lie pas l'empereur qui, le *conseil d'Etat entendu*, déclare par un décret son adhésion à la délibération du Sénat ou, au contraire, fait promulguer la loi. Parmi les plus hautes attributions conférées nominalement au Sénat, se trouve la sauvegarde de la *liberté individuelle* et de la *liberté de la presse*. Deux commissions de sept membres chacune sont nommées dans son sein : la première, *commission séna-*

toriale de la liberté individuelle, doit intervenir lorsqu'on lui dénonce une arrestation faite par voie administrative et prolongée au delà de dix jours, sans que la personne arrêtée ait été traduite devant les tribunaux. Si elle estime que la *détention prolongée n'est pas justifiée par l'intérêt de l'Etat*, elle invite le ministre à faire mettre en liberté la personne arrêtée ou à la renvoyer devant les tribunaux, et si, après trois invitations consécutives, elle n'a pas reçu satisfaction, elle demande une assemblée du Sénat qui rend, s'il y a lieu, la déclaration suivante : « Il y a de fortes présomptions que M*** est détenu arbitrairement, » et le ministre est déféré à la haute Cour impériale. La même procédure et la même sanction sont instituées pour la protection de la *liberté de la presse*, avec cette seule différence qu'ici l'avis du Sénat, provoqué par la *commission sénatoriale de la liberté de la presse*, est formulé en ces termes : « Il y a de fortes présomptions que la liberté de la presse a été violée. »

72. En ce qui concerne la formation et le fonctionnement du Corps législatif et du Tribunat, et la confection même des lois, nous n'avons à noter qu'un point. Le Corps législatif n'est plus absolument muet : il lui est permis de *discuter les avantages et les inconvénients des projets de loi*, mais seulement en comité secret, à moins d'une autorisation formelle de rendre la discussion publique. Régulièrement et conformément à la Constitution de l'an VIII, il ne peut que voter silencieusement, après avoir entendu les orateurs du conseil d'Etat et ceux du Tribunat. D'un autre côté, le sénatus-consulte autorisait les conférences entre les membres du Tribunat et ceux du conseil d'Etat, dans le but de faciliter l'accord sur les projets de loi en discussion.

Nous avons dit plus haut que, dès 1807 (sénatus-consulte du 19 août 1807), le Tribunat fut supprimé. Désormais, dans l'étendue colossale et démesurée de l'empire français, une seule voix eut le droit de se faire entendre. La loi s'élabora dans les délibérations secrètes du conseil d'Etat et, le plus souvent, sans qu'on se donnât même la peine de recourir au vote muet du Corps législatif. Jamais le Sénat n'usa, pour arrêter les usurpations du pouvoir, des attributions magnifiques que lui conféraient la Constitution de l'an VIII et le

sénatus-consulte organique de l'an XII. Cependant, un travail latent se faisait dans l'opinion, et quand l'édifice impérial croula, un esprit nouveau, un esprit libéral se réveilla avec une telle force qu'il fallut compter avec lui. C'est le Sénat qui, par la force des choses, et, malgré son indignité, fut, le premier, l'interprète de cet esprit nouveau.

SECTION II.

CONSTITUTIONS MONARCHIQUES.

§ 1. — Charte de 1814 et acte additionnel.

73. D'accord avec le gouvernement provisoire, institué par lui le 1er avril 1814, dix jours avant l'acte d'abdication de Napoléon, le Sénat rédigea en quelques jours une constitution, à laquelle le Corps législatif adhéra sans discussion (séance du 7 avril 1814). Cette constitution est généralement connue sous le nom de *Constitution sénatoriale*, quoique, dans l'acte d'adhésion du Corps législatif, elle fût déjà qualifiée de *Charte constitutionnelle*. Elle n'eut qu'une existence nominale, le comte d'Artois, nommé lieutenant-général, ne s'étant pas reconnu de pouvoirs suffisants pour l'accepter (1). Nous croyons néanmoins devoir lui faire une place dans cette étude, puisqu'elle montre la persistance de certaines idées qui constituent, en grande partie, la tradition politique de la France moderne.

74. D'après cette Constitution, le roi, le Sénat et le Corps législatif concourent à la formation de la loi. Les projets de loi peuvent être également proposés dans l'une ou l'autre Chambre. Toutefois, ceux relatifs aux contributions ne peuvent l'être que dans le Corps législatif; aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été librement voté par le Corps législatif et le Sénat. Le budget de l'année suivante et les comptes de l'année précédente sont présentés chaque année

(1) Voy. *Archives parlementaires*, t. XII, p. 12, 13 et 17.

au Corps législatif et au Sénat, à l'ouverture de la session.

75. Le roi n'a pas l'initiative des projets de loi ; il a seulement le droit d'inviter les deux Chambres à s'occuper des objets qu'il juge convenables. Mais sa sanction est nécessaire pour le complément de la loi. Les ministres peuvent être membres soit du Sénat, soit du Corps législatif.

76. Les sénateurs, au nombre de 150 au moins et de 200 au plus, sont nommés par le roi. Leur dignité est inamovible et héréditaire. Les princes de la famille royale et les princes du sang sont sénateurs de droit. Le Sénat détermine les cas où ses délibérations doivent être publiques ou secrètes.

77. Les députés sont nommés directement pour chaque département par les collèges électoraux, lesquels sont provisoirement, et jusqu'à une nouvelle loi électorale, conservés tels qu'ils étaient constitués. La durée des fonctions des députés est fixée à cinq années.

78. Le Corps législatif s'assemble de plein droit chaque année, le 1er octobre ; mais le roi peut le convoquer extraordinairement, l'ajourner et le dissoudre ; dans ce cas, les nouvelles élections doivent avoir lieu dans les trois mois.

79. Le Corps législatif n'est plus l'assemblée muette du Consulat et de l'Empire : il a le droit de discussion et ses séances sont publiques, sauf le cas où il juge à propos de se former en comité général.

80. Le Sénat et le Corps législatif élisent leurs présidents ; il en est de même des collèges électoraux. Leurs membres ne peuvent être arrêtés sans une autorisation spéciale du corps auquel ils appartiennent ; ils ne peuvent être jugés que par le Sénat.

81. Nous ne pouvons reproduire ici toutes les dispositions où s'exprime l'esprit libéral de la Constitution sénatoriale : indépendance du pouvoir judiciaire, liberté de la presse, liberté des cultes et de conscience. L'acte se termine par un article qui préservait en grande partie l'œuvre de la Révolution : « Toutes les lois actuellement existantes restent en vigueur jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé. Le Code des lois civiles sera intitulé : *Code civil des Français.* »

82. Enfin la Constitution ordonne qu'elle sera soumise à

l'acceptation du peuple, et que Louis-Stanislas-Xavier sera proclamé *roi des Français, aussitôt qu'il aura signé et juré par un acte portant : J'accepte la Constitution et je jure de l'observer et de la faire observer.*

En somme, la Constitution sénatoriale mérite mieux que l'injuste oubli où elle est laissée. Le soin trop marqué que le Sénat a pris des intérêts de ses membres lui a fait tort.

83. Le roi refusa de souscrire à un acte qui subordonnait son avènement à l'acceptation solennelle de la Constitution et qui déclarait formellement (art. 2) que le peuple français l'appelait librement au trône de France. Il voulait ne tenir son droit que de Dieu et de sa naissance, et, tout en reconnaissant qu'il convenait « d'apprécier les effets du progrès toujours croissant des lumières, les rapports nouveaux que ces progrès ont introduits dans la société, la direction imprimée aux esprits depuis un demi-siècle et les graves altérations qui en sont résultées » et que le *vœu de ses sujets pour une Charte constitutionnelle était l'expression d'un besoin réel*, il entendait que cette Charte fût purement et simplement son œuvre, qu'elle fût octroyée par lui dans le libre exercice de son autorité royale (1). C'était renier la Révolution dans son principe, tout en consacrant quelques-unes de ses conquêtes les plus importantes et particulièrement le régime de la loi substitué à celui du bon plaisir. Néanmoins la Charte est loin de se maintenir, autant que l'avait fait la Constitution sénatoriale, dans la tradition des idées de 1789. Ainsi, pour nous renfermer dans l'objet propre de ce travail, la Charte proclama bien, comme cette Constitution, que le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le roi et par les deux Chambres; mais, tandis que la Constitution refusait au roi l'initiative, la Charte la lui réserve exclusivement. C'est le roi seul qui propose la loi : il peut porter indifféremment sa proposition à l'une ou à l'autre Chambre, sauf la loi de l'impôt, *qui doit être adressée d'abord à la Chambre des députés*. Outre l'initiative, le roi seul a le droit de sanction et de promulgation. C'est encore le roi qui convoque

(1) Préambule de la Charte de 1814.

les Chambres, les proroge : c'est lui qui dissout la Chambre des députés ; mais, dans ce cas, il doit en convoquer une nouvelle *dans les trois mois* 1 .

---

(1) 4 juin 1814. — Charte constitutionnelle.

Forme du gouvernement du roi.

Art. 13. La personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. Au roi seul appartient la puissance exécutive.

Art. 14. Le roi est le chef suprême de l'État, commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique, et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État.

Art. 15. La puissance législative s'exerce collectivement par le roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés des départements.

Art. 16. Le roi propose la loi.

Art. 17. La proposition de la loi est portée, au gré du roi, à la Chambre des pairs ou à celle des députés, excepte la loi de l'impôt, qui doit être adressée d'abord à la Chambre des députés.

Art. 18. Toute loi doit être discutée et votée librement par la majorité de chacune des deux Chambres.

Art. 19. Les Chambres ont la faculté de supplier le roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit, et d'indiquer ce qui leur paraît convenable que la loi contienne.

Art. 20. Cette demande pourra être faite par chacune des deux Chambres, mais après avoir été discutée en comité secret : elle ne sera envoyée à l'autre Chambre par celle qui l'aura proposée, qu'après un délai de dix jours.

Art. 21. Si la proposition est adoptée par l'autre Chambre, elle sera mise sous les yeux du roi ; si elle est rejetée, elle ne pourra être représentée dans la même session.

Art. 22. Le roi seul sanctionne et promulgue les lois.

Art. 23. La liste civile est fixée, pour toute la durée du règne, par la première législature assemblée depuis l'avènement du roi.

De la Chambre des pairs.

Art. 24. La Chambre des pairs est une portion essentielle de la puissance législative.

Art. 25. Elle est convoquée par le roi en même temps que la Chambre des députés des départements. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre.

Art. 26. Toute assemblée de la Chambre des pairs qui serait tenue hors du temps de la session de la Chambre des députés, ou qui ne serait pas ordonnée par le roi, est illicite et nulle de plein droit.

Art. 27. La nomination des pairs de France appartient au roi. Leur

84. Privées de l'initiative, les Chambres ont seulement le droit de *supplier* le roi de proposer une loi sur un objet quelconque, en indiquant ce qui leur paraît convenable que

---

nombre est illimité : il peut en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires, selon sa volonté.

Art. 28. Les pairs ont entrée dans la Chambre à vingt-cinq ans, et voix délibérative à trente ans seulement.

Art. 29. La Chambre des pairs est présidée par le chancelier de France, et, en son absence, par un pair nommé par le roi.

Art. 30. Les membres de la famille royale et les princes du sang sont pairs par le droit de leur naissance. Ils siègent immédiatement après le président ; mais ils n'ont voix délibérative qu'à vingt-cinq ans.

Art. 31. Les princes ne peuvent prendre séance à la Chambre que de l'ordre du roi, exprimé pour chaque session par un message, à peine de nullité de tout ce qui aurait été fait en leur présence.

Art. 32. Toutes les délibérations de la Chambre des pairs sont secrètes.

Art. 33. La Chambre des pairs connaît des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat qui seront définis par la loi.

Art. 34. Aucun pair ne peut être arrêté que de l'autorité de la Chambre, et jugé que par elle en matière criminelle.

De la Chambre des députés des départements.

Art. 35. La Chambre des députés sera composée des députés élus par les collèges électoraux, dont l'organisation sera déterminée par des lois.

Art. 36. Chaque département aura le même nombre de députés qu'il a eu jusqu'à présent.

Art. 37. Les députés seront élus pour cinq ans, et de manière que la Chambre soit renouvelée, chaque année, par cinquième.

Art. 38. Aucun député ne peut être admis dans la Chambre, s'il n'est âgé de quarante ans, et s'il ne paye une contribution directe de 1,000 francs.

Art. 39. Si néanmoins il ne se trouvait pas dans le département cinquante personnes de l'âge indiqué, payant au moins 1,000 francs de contributions directes, leur nombre sera complété par les plus imposés au-dessous de 1,000 francs; et ceux-ci pourront être élus concurremment avec lespremiers.

Art. 40. Les électeurs qui concourent à la nomination des députés ne peuvent avoir droit de suffrage, s'ils ne payent une contribution directe de 300 francs, et s'ils ont moins de trente ans.

Art. 41. Les présidents des collèges électoraux seront nommés par le roi, et de droit membres du collège.

Art. 42. La moitié au moins des députés sera choisie parmi des éligibles qui ont leur domicile politique dans le département.

Art. 43. Le président de la Chambre des députés est nommé par le roi, sur une liste de cinq membres présentée par la Chambre.

Art. 44. Les séances de la Chambre sont publiques, mais la de-

la loi contienne. Faite et adoptée dans l'une des Chambre, en comité secret, la proposition est soumise à l'autre dans le délai de dix jours, et si celle-ci l'accepte également, *elle est mise sous les yeux du roi*, sans qu'il soit dit si celui-ci est tenu d'y donner suite. Quant aux amendements, ils ne peuvent être mis en discussion que s'ils sont proposés ou consentis par le roi et s'ils ont été discutés dans les bureaux.

85. Le Sénat perd son nom et prend celui de Chambre des pairs, plus conforme à la tradition monarchique. Les

---

mande de cinq membres suffit pour qu'elle se forme en comité secret.

Art. 45. La Chambre se partage en bureaux pour discuter les projets qui lui ont été présentés de la part du roi.

Art. 46. Aucun amendement ne peut être fait à une loi, s'il n'a été proposé ou consenti par le roi, et s'il n'a été renvoyé et discuté dans les bureaux.

Art. 47. La Chambre des députés reçoit toutes les propositions d'impôts; ce n'est qu'après que ces propositions ont été admises, qu'elles peuvent être portées à la Chambre des pairs.

Art. 48. Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi.

Art. 49. L'impôt foncier n'est consenti que pour un an. Les impositions indirectes peuvent l'être pour plusieurs années.

Art. 50. Le roi convoque chaque année les deux Chambres : il les proroge, et peut dissoudre celle des députés des départements; mais, dans ce cas, il doit en convoquer une nouvelle dans le délai de trois mois.

Art. 51. Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de la Chambre, durant la session, et dans les six semaines qui l'auront précédée ou suivie.

Art. 52. Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis sa poursuite.

Art. 53. Toute pétition à l'une ou à l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que par écrit. La loi interdit d'en apporter en personne et à la barre.

Des ministres.

Art. 54. Les ministres peuvent être membres de la Chambre des pairs ou de la Chambre des députés. Ils ont en outre leur entrée dans l'une ou l'autre Chambre, et doivent être entendus quand ils le demandent.

Art. 55. La Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres, et de les traduire devant la Chambre des pairs qui, seule, a celui de les juger.

Art. 56. Ils ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion. Des lois particulières spécifieront cette nature de délits, et en détermineront la poursuite.

pairs sont nommés par le roi, en nombre illimité : il peut, selon sa volonté, en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires. La Chambre des pairs est convoquée par le roi, en même temps que celle des députés et les sessions de l'une et de l'autre commencent et finissent en même temps. Toute assemblée de la Chambre des pairs, tenue hors du temps de la session de la Chambre des députés ou non ordonnée par le roi, est illicite et nulle de plein droit. Le président de la Chambre est, à défaut du chancelier de France, président de droit, nommé par le roi. Les pairs ont entrée dans la Chambre à vingt-cinq ans, mais voix délibérative à trente ans seulement. Les membres de la famille royale et les princes sont pairs de droit et ont voix délibérative dès vingt-cinq ans ; mais ils ne peuvent siéger que de l'ordre du roi.

86. Les délibérations de la Chambre des pairs sont secrètes. Outre les attributions qu'elle partage avec la Chambre des députés, elle connaît des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat, qui seront définis par une loi.

87. La *Chambre des députés des départements*, son nom l'indique, est nommée par les assemblées électorales, dont l'organisation est réservée à une loi spéciale. Les députés sont élus pour cinq ans, et renouvelés par cinquième tous les ans. Les conditions d'éligibilité sont l'âge de quarante ans et le payement d'une contribution directe de 1,000 francs, et s'il ne se trouve pas dans le département cinquante personnes âgées de quarante ans, payant 1,000 francs de contributions, le nombre est complété, jusqu'à concurrence de cinquante, par les plus imposés au-dessous de 1,000 francs. Les conditions de l'électorat sont l'âge de trente ans et le payement d'une contribution directe de 300 francs. Les présidents des collèges électoraux sont nommés par le roi.

88. Le roi nomme également le président de la Chambre des députés sur une liste de cinq membres présentée par elle.

89. Les séances de la Chambre sont publiques ; mais le comité secret est de droit, quand cinq membres le demandent. C'est à la Chambre des députés que doivent être portées, nous l'avons vu, toutes les propositions d'impôts ; pré-

cisant davantage, la Charte ajoute (art. 47) : « Ce n'est qu'après que ces propositions ont été admises qu'elles peuvent être portées à la Chambre des pairs. » L'impôt foncier n'est voté que pour un an ; les contributions indirectes peuvent l'être pour plusieurs années.

90. Certes les pouvoirs du Parlement, privé dans ses deux Chambres du droit d'initiative et singulièrement restreint dans l'exercice du droit d'amendement, ne sont rétablis qu'avec une excessive timidité ; mais la Charte de 1814 pose pour la première fois un principe qui, par ses conséquences inévitables, est la consécration en droit et la réalisation en fait du pouvoir parlementaire : c'est la responsabilité des ministres qui peuvent être pris dans les Chambres, qui, dans tous les cas, dans l'une et dans l'autre, doivent être entendus quand ils le demandent, et peuvent être traduits devant la Chambre des pairs par la Chambre des députés, pour fait de trahison ou de concussion. Avec ce principe et cette prérogative et le vote annuel de l'impôt, au moins de l'impôt direct, le Parlement est suffisamment armé non seulement pour résister aux usurpations du pouvoir exécutif, mais pour lui imposer ses volontés et les hommes mêmes qui en sont les interprètes les plus autorisés. Toutes les petites entraves que d'autres dispositions, entre autres le fameux article 14, prétendent opposer à cette force, sont à l'avance frappées d'impuissance.

91. *L'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire* (22 avril 1815), malgré la collaboration de Benjamin Constant et quoique destiné à réconcilier avec l'opinion libérale l'homme en qui s'incarnait l'idée du pouvoir absolu, ne dépassait guère en libéralisme la Charte de 1814. Comme celle-ci, tout en faisant concourir pour la confection des lois l'empereur et les deux Chambres, il réserve au premier le droit d'initiative, ne laissant aux Chambres que le droit d'inviter le gouvernement à proposer une loi sur un objet déterminé. De même encore, la première Chambre, à laquelle est conservé le nom de Chambre des pairs, est composée de membres en nombre illimité, nommés par l'empereur, inamovibles, mais tous, sans distinction, héréditaires. Les membres de la famille impériale sont pairs de droit. Les pairs ne peuvent être jugés, en

matière criminelle et correctionnelle, que par leur Chambre.

92. La Chambre des députés, qui reprend le titre de *Chambre des représentants*, est élue pour cinq ans; elle se renouvelle intégralement. Ses membres reçoivent une indemnité, celle-là même qui avait été fixée par la Constituante. Elle élit son président, mais sauf approbation par l'empereur.

93. La qualité de pair et de représentant est compatible avec toutes les fonctions publiques, sauf celles de comptables et sauf l'inéligibilité des préfets et des sous-préfets dans l'étendue de leur ressort.

94. Les ministres peuvent être pris dans l'une ou l'autre Chambre; le gouvernement y est représenté, en outre, par des conseillers d'Etat qui prennent part aux discussions, mais n'ont droit de vote que s'ils en font partie.

95. Les séances des deux Chambres sont publiques; mais le comité secret est de droit sur la demande de 10 pairs ou sur celle de 25 représentants. Le gouvernement peut également requérir le comité secret pour des communications à faire.

96. L'empereur peut proroger, ajourner ou dissoudre la Chambre des représentants; au dernier cas, la proclamation qui prononce la dissolution convoque les collèges électoraux pour une élection nouvelle et indique la réunion des représentants dans six mois au plus tard.

97. La Chambre des représentants, composée de 629 membres, est élue par les *collèges électoraux de département* et *d'arrondissement*, constitués par les assemblées de canton, conformément au sénatus-consulte du 16 thermidor an x. Tous les collèges électoraux, aussi bien ceux d'arrondissement que ceux de département, nomment directement leurs représentants; la répartition en est faite par un tableau annexé à l'acte additionnel. Les collèges électoraux de département sont présidés par un membre de la Chambre des pairs, désigné par l'empereur, à vie et inamovible; ceux d'arrondissement, par un de leurs membres, désigné par le collège de département. Les représentants peuvent être choisis indifféremment dans toute la France; ils doivent être âgés de vingt-cinq ans au moins.

98. Une représentation spéciale est attribuée à l'industrie et à la propriété manufacturière et commerciale; l'élection des

représentants commerciaux et *manufacturiers*, au nombre de 23, est faite par le collège électoral de département, sur une liste d'éligibles dressée par les chambres de commerce et les chambres consultatives réunies.

99. Un titre spécial est consacré à l'impôt; il reproduit, presque dans les mêmes termes, les dispositions de la Charte sur ce point; il en est de même en ce qui concerne la responsabilité des ministres et leur mise en accusation par la Chambre. C'est la Chambre des pairs qui dans ce cas, comme dans celui de mise en jugement d'un pair, est constituée en cour de justice; les représentants, au contraire, sont jugés par les tribunaux ordinaires, mais seulement, pendant les sessions, en vertu d'une résolution de la Chambre (1).

---

(1) 22 avril 1815. — Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire.

TITRE PREMIER.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

Art. 1. Les Constitutions de l'Empire, nommément l'acte constitutionnel du 22 frimaire an VIII, les sénatus-consultes des 14 et 16 thermidor an X, et celui du 28 floréal an XII, seront modifiés par les dispositions qui suivent. Toutes leurs autres dispositions sont confirmées et maintenues.

Art. 2. Le pouvoir législatif est exercé par l'empereur et par deux Chambres.

Art. 3. La première Chambre, nommée Chambre des pairs, est héréditaire.

Art. 4. L'empereur en nomme les membres, qui sont irrévocables, eux et leurs descendants mâles, d'aîné en aîné en ligne directe. Le nombre des pairs est illimité. L'adoption ne transmet point la dignité de pair à celui qui en est l'objet. — Les pairs prennent séance à vingt et un ans, mais n'ont voix délibérative qu'à vingt-cinq.

Art. 5. La Chambre des pairs est présidée par l'archichancelier de l'Empire, ou, dans le cas prévu par l'article 51 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, par un des membres de cette Chambre désigné spécialement par l'empereur.

Art. 6. Les membres de la famille impériale, dans l'ordre de l'hérédité, sont pairs de droit. Ils siègent après le président. Ils prennent séance à dix-huit ans, mais n'ont voix délibérative qu'à vingt et un.

Art. 7. La seconde Chambre, nommée Chambre des représentants, est élue par le peuple.

Art. 8. Les membres de cette Chambre sont au nombre de six cent vingt-neuf. Ils doivent être âgés de vingt-cinq ans au moins.

Art. 9. Le président de la Chambre des représentants est nommé par

100. Comme nous avons cru devoir donner place dans cette étude à la Constitution sénatoriale de 1814, afin de ne négliger

---

la Chambre, à l'ouverture de la première session. Il reste en fonctions jusqu'au renouvellement de la Chambre. Sa nomination est soumise à l'approbation de l'empereur.

Art. 10. La Chambre des représentants vérifie les pouvoirs de ses membres, et prononce sur la validité des élections contestées.

Art. 11. Les membres de la Chambre des représentants reçoivent pour frais de voyage, et durant la session, l'indemnité décrétée par l'Assemblée constituante.

Art. 12. Ils sont indéfiniment rééligibles.

Art. 13. La Chambre des représentants est renouvelée de droit en entier tous les cinq ans.

Art. 14. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être arrêté, sauf le cas de flagrant délit, ni poursuivi en matière criminelle et correctionnelle, pendant les sessions, qu'en vertu d'une résolution de la Chambre dont il fait partie.

Art. 15. Aucun ne peut être arrêté ni détenu pour dettes, à partir de la convocation, ni quarante jours après la session.

Art. 16. Les pairs sont jugés par leur Chambre, en matière criminelle et correctionnelle, dans les formes qui seront réglées par la loi.

Art. 17. La qualité de pair et de représentant est compatible avec toute fonction publique, hors celles de comptables. — Toutefois, les préfets et sous-préfets ne sont pas éligibles par le collège électoral du département ou de l'arrondissement qu'ils administrent.

Art. 18. L'empereur envoie dans les Chambres des ministres d'Etat et des conseillers d'Etat, qui y siègent et prennent part aux discussions, mais qui n'ont voix délibérative que dans le cas où ils sont membres de la Chambre comme pairs ou élus du peuple.

Art. 19. Les ministres qui sont membres de la Chambre des pairs ou de celle des représentants, ou qui siègent par mission du gouvernement, donnent aux Chambres les éclaircissements qui sont jugés nécessaires, quand leur publication ne compromet pas l'intérêt de l'Etat.

Art. 20. Les séances des deux Chambres sont publiques. Elles peuvent néanmoins se former en comité secret, la Chambre des pairs sur la demande de dix membres, celle des représentants sur la demande de vingt-cinq. Le gouvernement peut également requérir des comités secrets pour des communications à faire. Dans tous les cas, les délibérations et les votes ne peuvent avoir lieu qu'en séance publique.

Art. 21. L'empereur peut proroger, ajourner et dissoudre la Chambre des représentants. La proclamation qui prononce la dissolution convoque les collèges électoraux pour une élection nouvelle, et indique la réunion des représentants dans six mois au plus tard.

Art. 22. Durant l'intervalle des sessions de la Chambre des représentants, ou en cas de dissolution de cette Chambre, la Chambre des pairs ne peut s'assembler.

Art. 23. Le gouvernement a la proposition de la loi; les Chambres peuvent proposer des amendements : si ces amendements ne sont pas adoptés par le gouvernement, les Chambres sont tenues de voter sur la loi, telle qu'elle a été proposée.

Art. 24. Les Chambres ont la faculté d'inviter le gouvernement à pro-

aucune des étapes de la tradition politique, nous croyons aussi, et pour la même raison, devoir faire mention de la *Déclaration*

---

poser une loi sur un objet déterminé, et de rédiger ce qu'il leur paraît convenable d'insérer dans la loi. Cette demande peut être faite par chacune des deux Chambres.

Art. 25. Lorsqu'une rédaction est adoptée dans l'une des deux Chambres, elle est portée à l'autre ; et, si elle y est approuvée, elle est portée à l'empereur.

Art. 26. Aucun discours écrit, excepté les rapports des commissions, les rapports des ministres sur les lois qui sont présentées, et les comptes qui sont rendus, ne peut être lu dans l'une ou l'autre des Chambres.

TITRE II.

DES COLLÈGES ÉLECTORAUX ET DU MODE D'ÉLECTION.

Art. 27. Les collèges électoraux de département et d'arrondissement sont maintenus, conformément au sénatus-consulte du 16 thermidor an x, sauf les modifications qui suivent.

Art. 28. Les assemblées de canton rempliront chaque année, par des élections annuelles, toutes les vacances dans les collèges électoraux.

Art. 29. A dater de l'an 1816, un membre de la Chambre des pairs, désigné par l'empereur, sera président à vie et inamovible de chaque collège électoral de département.

Art. 30. A dater de la même époque, le collège électoral de chaque département nommera, parmi les membres de chaque collège d'arrondissement, le président et deux vice-présidents. A cet effet, l'assemblée du collège de département précédera de quinze jours celle du collège d'arrondissement.

Art. 31. Les collèges de département et d'arrondissement nommeront le nombre de représentants établi pour chacun par l'acte et le tableau ci-annexé, n° I.

Art. 32. Les représentants peuvent être choisis indifféremment dans toute l'étendue de la France. — Chaque collège de département ou d'arrondissement, qui choisira un représentant hors du département ou de l'arrondissement, nommera un suppléant qui sera pris nécessairement dans le département ou l'arrondissement.

Art. 33. L'industrie et la propriété manufacturière et commerciale auront une représentation spéciale. — L'élection des représentants commerciaux et manufacturiers sera faite par le collège électoral de département, sur une liste d'éligibles dressée par les chambres de commerce et les chambres consultatives réunies, suivant l'acte et le tableau ci-annexé, n° II.

TITRE III.

DE LA LOI DE L'IMPÔT.

Art. 34. L'impôt général direct, soit foncier, soit mobilier, n'est voté

des droits des Français et des principes fondamentaux de leur Constitution, délibérée et votée (5 juillet 1815) par la Cham-

---

que pour un an; les impôts indirects peuvent être votés pour plusieurs années. — Dans le cas de dissolution de la Chambre des représentants, les impositions votées dans la session précédente seront continuées jusqu'à la nouvelle réunion de la Chambre.

Art. 35. Aucun impôt direct ou indirect en argent ou en nature ne peut être perçu, aucun emprunt ne peut avoir lieu, aucune inscription de créances au grand-livre de la dette publique ne peut être faite, aucun domaine ne peut être aliéné ni échangé, aucune levée d'hommes pour l'armée ne peut être ordonnée, aucune portion du territoire ne peut être échangée qu'en vertu d'une loi.

Art. 36. Toute proposition d'impôt, d'emprunt ou de levée d'hommes, ne peut être faite qu'à la Chambre des représentants.

Art. 37. C'est aussi à la Chambre des représentants qu'est porté d'abord : 1° le budget général de l'Etat, contenant l'aperçu des recettes et la proposition des fonds assignés pour l'année à chaque département du ministère ; 2° le compte des recettes et dépenses de l'année ou des années précédentes.

TITRE IV.

DES MINISTRES ET DE LA RESPONSABILITÉ.

Art. 38. Tous les actes du gouvernement doivent être contresignés par un ministre ayant département.

Art. 39. Les ministres sont responsables des actes du gouvernement signés par eux, ainsi que de l'exécution des lois.

Art. 40. Ils peuvent être accusés par la Chambre des représentants, et sont jugés par celle des pairs.

Art. 41. Tout ministre, tout commandant d'armée de terre ou de mer, peut être accusé par la Chambre des représentants et jugé par la Chambre des pairs, pour avoir compromis la sûreté ou l'honneur de la nation.

Art. 42. La Chambre des pairs, en ce cas, exerce, soit pour caractériser le délit, soit pour infliger la peine, un pouvoir discrétionnaire.

Art. 43. Avant de prononcer la mise en accusation d'un ministre, la Chambre des représentants doit déclarer qu'il y a lieu à examiner la proposition d'accusation.

Art. 44. Cette déclaration ne peut se faire qu'après le rapport d'une commission de soixante membres tirés au sort. Cette commission ne fait son rapport que dix jours au plus tôt après sa nomination.

Art. 45. Quand la chambre a déclaré qu'il y a lieu à examen, elle peut appeler le ministre dans son sein pour lui demander des explications. Cet appel ne peut avoir lieu que dix jours après le rapport de la commission.

Art. 46. Dans tout autre cas, les ministres ayant département ne peuvent être appelés ni mandés par les chambres.

Art. 47. Lorsque la Chambre des représentants a déclaré qu'il y a lieu à examen contre un ministre, il est formé une nouvelle commission

bre des représentants, en présence des armées ennemies. On y trouve reproduits, en termes concis et énergiques, les prin-

---

de soixante membres tirés au sort, comme la première, et il est fait, par cette commission, un nouveau rapport sur la mise en accusation. Cette commission ne fait son rapport que dix jours après sa nomination.

Art. 48. La mise en accusation ne peut être prononcée que dix jours après la lecture et la distribution du rapport.

Art. 49. L'accusation étant prononcée, la Chambre des représentants nomme cinq commissaires pris dans son sein, pour poursuivre l'accusation devant la Chambre des pairs.

Art. 50. L'article 75 du titre VIII de l'acte constitutionnel du 22 frimaire an VIII, portant que les agents du gouvernement ne peuvent être poursuivis qu'en vertu d'une décision du conseil d'Etat, sera modifié par une loi.

N° I. (22 avril 1815). — *Acte et tableau fixant le nombre des députés à élire pour la Chambre des représentants.*

Art. 1. La proportion du nombre des députés à la Chambre des representants et leur élection sont réglées ainsi qu'il suit :

Art. 2. Les collèges électoraux de département nommeront deux cent trente-huit députés à la Chambre des représentants, et les collèges électoraux d'arrondissement nommeront, quelle que soit leur population, un député par chaque arrondissement; le tout conformément au tableau joint au présent acte.

Art. 3. Le présent acte sera joint à l'acte additionnel aux Constitutions, en date de ce jour.

N° II. (22 avril 1815). — *Acte et tableau réglant le nombre de députés pour représenter la propriété et l'industrie commerciale et manufacturière.*

Art. 1. Pour l'exécution de l'article 33 de l'acte des Constitutions, relatif à la représentation de l'industrie et de la propriété commerciale et manufacturière, la France sera divisée en treize arrondissements, conformément au tableau ci-joint, n° II.

Art. 2. Il sera nommé pour tous les arrondissements vingt-trois députés, choisis : 1° parmi les négociants, armateurs ou banquiers ; 2° parmi les manufacturiers ou fabricants, d'après la répartition portée au même tableau.

Art. 3. Les députés seront nommés au chef-lieu et par les électeurs du département indiqué à la première colonne du tableau.

Art. 4. Les députés seront pris nécessairement sur une liste d'éligibles formée par les membres réunis des chambres de commerce et des chambres consultatives de commerce de tout l'arrondissement commercial, lesquels nommeront, au scrutin et à la majorité, un président, un vice-président et un secrétaire.

Art. 5. L'assemblée chargée de la formation de cette liste y portera les commerçants qui se sont le plus distingués par leur probité et leurs talents, et qui payent le plus de contributions, qui font les opéra-

cipes fondamentaux de la Révolution, et, tout au commencement, le principe que *tous les pouvoirs émanent du peuple.* Pour ce qui est de la confection des lois, la Déclaration dispose que la puissance législative se compose de trois pouvoirs distincts dans leurs éléments et dans leur action : une Chambre des représentants, une Chambre haute et un monarque; que la proposition des lois, la sanction et l'opposition appartiennent également à ces trois branches de la puissance législative; que la loi n'existe que par leur accord; qu'en trois matières, l'initiative appartient exclusivement à la Chambre des députés, savoir : les contributions publiques, les levées d'hommes et l'élection d'une nouvelle dynastie à l'extinction de la dynastie régnante. L'action du pouvoir exécutif ne s'exerce que par des ministres, solidairement responsables pour les déterminations prises en commun et chacun en particulier pour les actes particuliers de son département.

Le prince, soit héréditaire, soit appelé par l'élection, ne peut monter sur le trône qu'après avoir prêté et signé le serment d'observer et de faire observer la Déclaration.

101. La Déclaration de la Chambre des représentants n'eut pas un seul jour d'existence pratique; elle ne put même être discutée par la Chambre des pairs. La Charte de 1814, après l'émouvant et désastreux épisode des Cent-Jours, reprit d'elle-même son autorité.

Pendant tout le cours de la Restauration, aucune modification ne fut apportée aux attributions respectives du roi et des deux Chambres. La Chambre des pairs demeura également constituée comme elle l'avait été par la Charte.

---

tions les plus considérables en France ou à l'étranger, ou qui emploient le plus d'ouvriers, et en les distinguant par la nature des opérations commerciales auxquelles ils se livrent.

Art. 6. Cette liste sera de soixante pour chaque arrondissement commercial, et de cent vingt pour l'arrondissement de Paris. Il y aura sur chacune au moins un tiers de manufacturiers et un tiers de négociants.

Art. 7. Elle sera renouvelée en entier, tous les cinq ans, à la fin de chaque législature, ou en cas de dissolution de la Chambre des représentants.

Art. 8. Le présent acte sera joint à l'acte additionnel aux Constitutions, en date de ce jour.

102. Mais il en fut autrement pour la Chambre des députés, dont le mode de composition fut à plusieurs reprises modifié, et quelquefois dans un sens difficile à concilier avec la loi fondamentale.

103. Nous rencontrons d'abord l'ordonnance du 13 juillet 1815, qui, en prononçant la dissolution de la Chambre des représentants et en convoquant les collèges électoraux pour de nouvelles élections, fixe à vingt et un ans l'âge des électeurs des collèges d'arrondissement et de département, et à vingt-cinq ans accomplis celui des députés, contrairement aux articles 38 et 40 de la Charte, qui exigeaient l'âge de quarante ans pour les députés et celui de trente ans pour les électeurs. Les collèges d'arrondissement élisaient les candidats en nombre égal à celui des députés du département, et les collèges de département nommaient ces députés, dont moitié au moins devaient être pris parmi les candidats des arrondissements. La même ordonnance déclarait qu'un certain nombre d'articles de la Charte, ceux notamment qui se rapportaient à l'initiative des lois, à la composition de la Chambre des députés et au mode de ses délibérations, seraient soumis à *la révision du pouvoir législatif dans la prochaine session des Chambres.* Cette disposition inspirée, le préambule le dit, par le désir de donner quelque satisfaction aux opinions libérales qui s'étaient manifestées pendant les Cent-Jours, dénaturait évidemment le caractère de la Charte. En indiquant que quelques-uns de ses articles principaux pouvaient être révisés par le pouvoir législatif, elle n'excluait pas, malgré ses réserves, la possibilité de réviser de même les autres, de telle sorte que la Charte octroyée se fût trouvée transformée en Constitution discutée et révisable par simple voie législative.

104. Sur un autre point encore, l'ordonnance du 15 juillet 1815 dérogeait à la Charte. Celle-ci, dans son article 36, avait dit que chaque département « aurait le même nombre de députés qu'il a eu jusqu'à présent ». Ce nombre était de 262; l'ordonnance le jugeant trop réduit, *pour que la nation fût suffisamment représentée,* le porta du coup à 402.

105. La Chambre issue des élections de 1815 arrivait avec des rancunes et des passions bien faites pour effrayer le pou-

voir royal lui-même. Aussi, après sa première session, le gouvernement se hâta de la dissoudre et de retirer l'engagement pris dans l'ordonnance que nous venons d'analyser. La célèbre ordonnance du 5 septembre 1816, dans son préambule et dans son article 1, déclare qu'aucun des articles de la Charte constitutionnelle ne serait révisée, rassurant ainsi beaucoup d'esprits libéraux qu'avait inquiétés la prévision d'une révision faite par la Chambre introuvable. En conséquence, et conformément aux articles 36 et 38 de la Charte, le nombre des députés fut réduit à 258. Les collèges électoraux d'arrondissement et ceux de département conservaient d'ailleurs la même composition et les mêmes attributions qui leur étaient reconnues par l'ordonnance de 1815.

106. C'est la loi du 5 février 1817 qui, enfin, mit un terme à cette complication du mécanisme électoral, qui depuis la Constitution de l'an VIII avait été plus ou moins maintenue sous tous les régimes. D'après cette loi, tous les députés d'un département sont élus directement au scrutin de liste par un collège électoral réuni au chef-lieu et composé de tous les Français jouissant des droits civils et politiques, âgés de trente ans accomplis, payant 300 francs de contributions directes et domiciliés dans le département. Les collèges électoraux sont convoqués par le roi, qui en nomme les présidents. Quand le nombre des électeurs dépasse 600, le collège peut être divisé en sections comprenant chacune 300 électeurs au moins et concourant également à l'élection de tous les députés du département. Au premier et au second tour de scrutin, nul n'est élu s'il ne réunit au moins le quart plus un des électeurs inscrits et la moitié plus un des suffrages exprimés. Au troisième tour, l'élection se fait à la majorité des suffrages exprimés, mais le vote ne peut porter que sur les noms portés sur une liste comprenant ceux qui au second tour ont eu le plus de voix et contenant deux fois autant de noms qu'il y a de députés à élire. Aucune condition d'éligibilité n'est imposée dans la loi : elle se réfère en cela à la Charte; mais elle statue formellement que les préfets et les officiers généraux commandant les divisions militaires et les départements ne peuvent être élus dans l'étendue du ressort où ils exercent leurs fonctions. Les députés ne reçoivent ni traitement, ni indem-

nité. En 1818, le 25 mars, une loi, réglant un point resté douteux, décide que l'âge de quarante ans et le payement de 1,000 francs de contributions directes que la Charte (art. 38) exigeait *pour être admis dans la Chambre* devaient être atteints dès le jour même de l'élection.

107. La loi du 27 juin 1820, reprenant une des dispositions les plus fâcheuses de l'acte additionnel, crée dans chaque département des collèges électoraux d'arrondissement et un collège électoral de département. Ce dernier collège est composé des électeurs les plus imposés, en nombre égal au quart de la totalité des électeurs du département. Les électeurs de département nomment les députés de département, au nombre de 172. Ils n'en concourent pas moins à l'élection des députés d'arrondissement. Ces derniers, au nombre de 258, sont élus par les collèges formés au chef-lieu de chaque arrondissement et composés de tous les électeurs domiciliés dans l'arrondissement. L'inéligibilité posée par la loi de 1817 pour les préfets est étendue aux sous-préfets, en ce qui concerne les élections d'arrondissement.

Si la loi du 27 juin 1820, justement condamnée sous le nom de loi *du double vote*, dérogeait à la Charte en augmentant de 172 le nombre des députés, la loi du 9 juin 1824 y apportait une dérogation tout autrement grave, en ordonnant, contrairement à l'article 37, que la Chambre serait à l'avenir élue pour sept ans et qu'elle se renouvellerait intégralement.

Pas plus que les lois précédentes, cette loi de 1824 ne donna à la Restauration la majorité gouvernementale qu'elle aurait voulu s'assurer, sans donner à l'opinion les satisfactions qui seules l'auraient rendue possible. L'ordonnance du 25 juillet 1830, en voulant revenir en arrière, en deçà même du régime de 1815 et de 1816, ne fit que précipiter une révolution inévitable.

§ 2. — Charte de 1830.

108. La Charte de 1830, hâtivement votée par les deux Chambres, quoique se donnant simplement pour un amendement de la Charte de 1814, apportait à celle-ci des modifi-

cations assez profondes (1). D'abord, il n'était plus question du pouvoir constituant du roi : la Constitution n'était pas octroyée ; elle avait été discutée dans les deux Chambres et acceptée et jurée par le roi.

---

(1) 14-25 août 1830. — Charte constitutionnelle.

Droit public des Français.

Art. 1. Les Français sont égaux devant la loi, quels que soient d'ailleurs leurs titres et leurs rangs.

Art. 2. Ils contribuent indistinctement, dans la proportion de leur fortune, aux charges de l'Etat.

Art. 3. Ils sont tous également admissibles aux emplois civils et militaires.

Art. 4. Leur liberte individuelle est egalement garantie, personne ne pouvant être poursuivi ni arrêté que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

Art. 5. Chacun professe sa religion avec une égale liberté, et obtient pour son culte la même protection.

Art. 6. Les ministres de la religion catholique, apostolique et romaine, professée par la majorité des Français, et ceux des autres cultes chrétiens, reçoivent des traitements du Trésor public.

Art. 7. Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions en se conformant aux lois.

La censure ne pourra jamais être rétablie.

Art. 8. Toutes les propriétés sont inviolables, sans aucune exception de celles qu'on appelle nationales, la loi ne mettant aucune différence entre elles.

Art. 9. L'État peut exiger le sacrifice d'une propriété pour cause d'intérêt public légalement constaté, mais avec une indemnité préalable.

Art. 10. Toutes recherches des opinions et des votes émis jusqu'à la Restauration sont interdites : le même oubli est commandé aux tribunaux et aux citoyens.

Art. 11. La conscription est abolie. Le mode de recrutement de l'armée de terre et de mer est déterminé par une loi.

Formes du gouvernement du roi.

Art. 14. La puissance législative s'exerce collectivement par le roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés.

Art. 15. La proposition des lois appartient au roi, à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés.

Néanmoins, toute loi d'impôt doit être d'abord votée par la Chambre des députés.

Art. 16. Toute loi doit être discutée et votée librement par la majorité de chacune des deux Chambres.

Art. 17. Si une proposition de loi a été rejetée par l'un des trois pouvoirs, elle ne pourra être représentée dans la même session.

Art. 18. Le roi seul sanctionne et promulgue les lois.

Par une conséquence logique, l'organisation et le fonctionnement de la puissance législative durent être établis sur de nouvelles bases. Le roi n'a plus seul l'initiative des lois : la proposition appartient également au roi et aux deux

---

Art. 19. La liste civile est fixée pour toute la durée du règne par la première législature assemblée depuis l'avènement du roi.

De la Chambre des pairs.

Art. 20. La Chambre des pairs est une portion essentielle de la puissance législative.

Art. 21. Elle est convoquée par le roi en même temps que la Chambre des députés. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre.

Art. 22. Toute assemblée de la Chambre des pairs qui serait tenue hors du temps de la session de la Chambre des députés est illicite et nulle de plein droit, sauf le seul cas où elle est réunie comme cour de justice, et alors elle ne peut exercer que des fonctions judiciaires.

Art. 23. La nomination des pairs de France appartient au roi. Leur nombre est illimité : il peut en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires, selon sa volonté. (Modifié par la loi du 29 décembre 1831. Voy. *infrà*.)

Art. 24. Les pairs ont entrée dans la Chambre à vingt-cinq ans et voix délibérative à trente ans seulement.

Art. 25. La Chambre des pairs est présidée par le chancelier de France, et, en son absence, par un pair nommé par le roi.

Art. 26. Les princes du sang sont pairs par droit de naissance : ils siègent immédiatement après le président.

Art. 27. Les séances de la Chambre des pairs sont publiques, comme celles de la Chambre des députés.

Art. 28. La Chambre connaît des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat, qui seront définis par la loi.

Art. 29. Aucun pair ne peut être arrêté que de l'autorité de la Chambre, et jugé que par elle en matière criminelle.

De la Chambre des députés.

Art. 30. La Chambre des députés sera composée des députés élus par les collèges électoraux dont l'organisation sera déterminée par des lois.

Art. 31. Les députés sont élus pour cinq ans.

Art. 32. Aucun député ne peut être admis dans la Chambre s'il n'est âgé de trente ans, et s'il ne réunit les autres conditions déterminées par la loi.

Art. 33. Si néanmoins il ne se trouvait pas dans le département cinquante personnes de l'âge indiqué payant le cens d'éligibilité déterminé par la loi, leur nombre sera complété par les plus imposés au-dessous

Chambres; le roi conserve seulement le droit absolu de sanction; mais chacune des trois branches de la puissance législative a, au fond, le même pouvoir de *veto*, dans ce sens qu'une proposition de loi n'acquiert l'autorité législative que

---

du taux de ce cens, et ceux-ci pourront être élus concurremment avec les premiers.

Art. 34. Nul n'est électeur, s'il a moins de vingt-cinq ans, et s'il ne réunit les autres conditions déterminées par la loi.

Art. 35. Les présidents des collèges électoraux sont nommés par les électeurs.

Art. 36. La moitié au moins des députés sera choisie parmi les éligibles qui ont leur domicile politique dans le département.

Art. 37. Le président de la Chambre des députés est élu par elle à l'ouverture de chaque session.

Art 38. Les séances de la Chambre sont publiques; mais la demande de cinq membres suffit pour qu'elle se forme en comité secret.

Art. 39. La Chambre se partage en bureaux pour discuter les projets qui lui ont été présentés de la part du roi.

Art. 40. Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi.

Art. 41. L'impôt foncier n'est consenti que pour un an. Les impositions indirectes peuvent l'être pour plusieurs années.

Art. 42. Le roi convoque chaque année les deux Chambres : il les proroge, et peut dissoudre celle des députés; mais, dans ce cas, il doit en convoquer une nouvelle dans le délai de trois mois.

Art. 43. Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de la Chambre durant la session et dans les six semaines qui l'auront précédée ou suivie.

Art. 44. Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis sa poursuite.

Art. 45. Toute pétition à l'une ou à l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que par écrit : la loi interdit d'en apporter en personne à la barre.

Des ministres.

Art. 46. Les ministres peuvent être membres de la Chambre des pairs ou de la Chambre des députés.

Ils ont, en outre, leur entrée dans l'une ou l'autre Chambre, et doivent être entendus quand ils le demandent.

Art. 47. La Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs qui seule a celui de les juger.

Dispositions particulières.

Art. 68. Toutes les nominations et créations nouvelles de pairs faites sous le règne du roi Charles X sont déclarées nulles et non avenues.

L'article 23 de la Charte sera soumis à un nouvel examen dans la session de 1831.

si elle est votée par les deux Chambres et sanctionnée par le roi. Les propositions de loi peuvent être indifféremment faites dans l'une ou l'autre Chambre ; seules les lois d'impôt doivent non seulement être adressées d'abord à la Cham-

---

29 décembre 1831-7 janvier 1832. — Loi contenant l'article qui remplace l'article 23 de la Charte.

Article unique qui remplace l'article 23 de la Charte.

La nomination des membres de la Chambre des pairs appartient au roi qui ne peut les choisir que parmi les notabilités suivantes :

Le président de la Chambre des députés et autres assemblées législatives;

Les députés qui auront fait partie de trois législatures, ou qui auront six ans d'exercice;

Les maréchaux et amiraux de France;

Les lieutenants généraux et vice-amiraux des armées de terre et de mer, après deux ans de grade ;

Les ministres à département;

Les ambassadeurs, après trois ans, et les ministres plénipotentiaires, après six ans de fonctions;

Les conseillers d'État, après dix ans de service ordinaire ;

Les préfets de département et les préfets maritimes, après dix ans de fonctions ;

Les gouverneurs coloniaux, après cinq ans de fonctions ;

Les membres des conseils généraux électifs, après trois élections à la présidence ;

Les maires des villes de trente mille âmes et au-dessus, après deux élections au moins comme membres du corps municipal, et après cinq ans de fonctions de mairie;

Les présidents de la Cour de cassation et de la Cour des comptes ;

Les procureurs généraux près ces deux cours, après cinq ans de fonctions en cette qualité;

Les conseillers de la Cour de cassation et les conseillers-maîtres de la Cour des comptes, après cinq ans ; les avocats généraux près la Cour de cassation, après dix ans d'exercice ;

Les premiers présidents des cours royales, après cinq ans de magistrature dans ces cours;

Les procureurs généraux près les mêmes cours, après dix ans de fonctions;

Les présidents des tribunaux de commerce dans les villes de trente mille âmes et au-dessus, après quatre nominations à ces fonctions;

Les membres titulaires des quatre Académies de l'Institut;

Les citoyens à qui, par une loi et à raison d'éminents services, aura été nominativement décernée une récompense nationale ;

Les propriétaires, les chefs de manufacture et de maison de commerce et de banque, payant trois mille francs de contributions directes, soit à raison de leurs propriétés foncières depuis trois ans, soit à raison de leurs patentes depuis cinq ans, lorsqu'ils auront été pendant six ans membres d'un conseil général ou d'une chambre de commerce;

Les propriétaires, les manufacturiers, commerçants ou banquiers, payant trois mille francs d'impositions, qui auront été nommés députés

des députés, mais *votées* par elle (art. 15). Les autres attributions des deux Chambres sont restées telles qu'elles étaient fixées dans la Charte de 1814, sauf, pour la Chambre des députés, le droit d'élire elle-même son président.

109. En ce qui concerne la composition de la Chambre des pairs, son mode de convocation, la durée des sessions, la présidence, l'âge auquel les pairs avaient entrée et voix délibérative, la Charte de 1830 ne faisait que reproduire celle de 1814. Par contre, elle y dérogeait en ordonnant que les séances de la Chambre des pairs seraient publiques, comme celles de la Chambre des députés, que les pairs ne seraient justiciables de leur Chambre qu'en matière criminelle seulement, et surtout en décidant (art. 68) que l'article relatif à la nomination des pairs de France et à l'hérédité serait soumis, dans la session de 1831, à un nouvel examen.

110. La loi du 29 décembre 1831, rendue en exécution de cet article 68, consacra les innovations suivantes : le roi continue de nommer les pairs, sans limitation de nombre ; mais le choix est circonscrit dans certaines catégories déterminées

---

ou juges des tribunaux de commerce, pourront aussi être admis à la pairie sans autre condition.

Le titulaire qui aura successivement exercé plusieurs des fonctions ci-dessus pourra cumuler ses services dans toutes pour compléter le temps exigé dans celle où le service devrait être le plus long.

Seront dispensés du temps d'exercice exigé par les paragraphes 5, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 16 et 17 ci-dessus, les citoyens qui ont été nommés dans l'année qui a suivi le 30 juillet 1830, aux fonctions énoncées dans ces paragraphes.

Seront également dispensés, jusqu'au 1er janvier 1837, du temps d'exercice exigé par les paragraphes 3, 11, 12, 18 et 21 ci-dessus, les personnes nommées ou maintenues, depuis le 30 juillet 1830, aux fonctions énoncées dans ces cinq paragraphes.

Ces conditions d'admissibilité à la pairie pourront être modifiées par une loi.

Les ordonnances de nomination de pairs seront individuelles. Ces ordonnances mentionneront les services et indiqueront les titres sur lesquels la nomination sera fondée.

Le nombre des pairs est illimité.

Leur dignité est conférée à vie et n'est pas transmissible par droit d'hérédité.

Ils prennent rang entre eux par ordre de nomination.

A l'avenir, aucun traitement, aucune pension, aucune dotation ne pourront être attachés à la dignité de pair.

limitativement. La dignité de pair est toujours conférée à vie ; elle ne peut jamais l'être à titre héréditaire. Aucun traitement, aucune pension, aucune dotation, ne peuvent être attachés à la dignité de pair. La loi du 29 décembre 1831, devant remplacer l'article 23 de la Charte, avait une valeur constitutionnelle ; le seul article relatif aux catégories était, par une disposition formelle, placé dans le domaine de la loi.

111. En ce qui concerne la composition de la Chambre des députés, la Charte contient un certain nombre d'articles constitutionnels; mais, en dehors de ces articles, elle renvoie à des lois ordinaires. Les dispositions constitutionnelles sont celles-ci : nul ne peut être *admis* dans la Chambre, s'il n'est âgé de trente ans, et nul ne peut être électeur s'il n'est âgé de vingt-cinq ans. Les présidents des collèges électoraux ne sont plus nommés par le roi, mais par les électeurs eux-mêmes. La moitié au moins des députés doit être choisie parmi les éligibles ayant leur domicile politique dans le département. En cas de dissolution, la nouvelle Chambre doit être convoquée dans les trois mois.

112. Avant d'aborder l'analyse de la loi électorale à laquelle la Charte renvoie pour tout ce qui a trait aux conditions de l'électorat et de l'éligibilité et à la mise en œuvre de l'élection, nous devons rappeler ici, à cause des importantes discussions auxquelles elle n'a cessé de donner lieu, la loi du 12 septembre 1830. Cette loi promise par la Charte elle-même (art. 69) (1) avait pour but de donner satisfaction à un vœu souvent exprimé pendant tout le cours de la Restauration : elle considérait comme démissionnaire et soumettait à la réélection tout député qui, au cours de son mandat, aurait accepté des fonctions publiques salariées, à la seule exception des officiers de terre et de mer promus à l'ancienneté. Jusqu'à la réunion du collège électoral chargé de l'élection à laquelle son acceptation de fonctions publiques donnait lieu, le député fonctionnaire continuait de siéger à

(1) Charte de 1830. Art. 69. « Il sera pourvu successivement, par des lois séparées et dans le plus court délai possible, aux sujets qui suivent... 3° La réélection des députés promus à des fonctions publiques salariées. »

la Chambre ; il pouvait être réélu. On espérait donner par cette mesure une garantie d'indépendance à la Chambre et prévenir son envahissement par les fonctionnaires. L'expérience ne tarda pas à montrer l'insuffisance du remède.

113. Outre la promesse réalisée par la loi du 12 septembre 1830, l'article 69 de la Charte annonçait dans le plus bref délai possible une loi spéciale devant contenir « abolition du double vote et fixation des conditions électorales et d'éligibilité ». Cet engagement fut rempli par la loi du 19 avril 1831.

Pour l'exercice du droit d'électeur, la loi de 1831 exige la qualité de Français, jouissant des droits civils et politiques, l'âge de vingt-cinq ans et le payement de 200 francs de contributions directes. Ce cens est réduit à 100 francs pour les membres et correspondants de l'Institut, pour les officiers jouissant d'une retraite de 1,200 francs au moins et justifiant d'un domicile réel de trois ans dans l'arrondissement. D'un autre côté, si le nombre des électeurs d'un arrondissement électoral ne s'élève pas à 150, ce nombre est complété par l'adjonction des plus imposés au-dessous de 200 francs.

Le domicile politique se confond avec le domicile réel ; néanmoins l'électeur peut transférer son domicile politique dans un autre arrondissement électoral, à condition d'y payer une contribution directe et à la charge d'en faire la déclaration six mois d'avance au greffe du tribunal de l'arrondissement où il a son domicile politique actuel et de celui où il entend le transporter.

114. La division des départements en arrondissements électoraux est faite par la loi elle-même ; elle est loin de correspondre toujours à la division en arrondissements administratifs et judiciaires. Chaque arrondissement nomme un député ; la Chambre comprend 459 députés, répartis un peu arbitrairement entre les divers départements. Les collèges électoraux sont convoqués par le roi, et présidés par les présidents ou juges des tribunaux de première instance, ou à défaut par les maires, adjoints ou conseillers municipaux dans l'ordre du tableau. Les électeurs qui votent pour la première fois sont tenus de prêter serment. Aux deux premiers tours de scrutin, l'élection a lieu à la majorité absolue des suf-

frages exprimés et n'est valable que si l'élu a réuni le tiers au moins des voix des électeurs inscrits. Après le second tour, il y a ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix, et l'élection se fait à la majorité des suffrages exprimés.

115. Les conditions d'éligibilité sont : au jour de l'élection, l'âge de trente ans et le payement de 300 francs de contributions directes. Les fonctions de député sont incompatibles avec celles de préfet, de sous-préfet, de receveur particulier des finances et de payeur. De plus, ces fonctionnaires ne peuvent être élus dans un arrondissement compris en tout ou en partie dans le ressort où ils exercent leurs fonctions ; il en est de même pour les officiers généraux commandant les divisions ou subdivisions militaires, les procureurs généraux, les procureurs du roi, les directeurs des contributions directes et indirectes, des douanes et de l'enregistrement. Cette inégibilité se prolonge six mois encore après que ces divers fonctionnaires ont quitté leur emploi.

116. En cas de vacance, le collège électoral chargé de pourvoir à la vacance doit être réuni dans le délai de quarante jours, et la convocation du collège doit dans tous les cas précéder de vingt jours au moins celui de l'élection.

117. Les députés ne reçoivent ni traitement, ni indemnité.

118. Nous mentionnerons encore la disposition empruntée à une loi du 2 mai 1827, relative à l'organisation du jury, qui statuait que la liste du jury serait divisée en deux parties comprenant : la première, toutes les personnes remplissant les conditions requises pour faire partie des collèges électoraux, et la seconde, les fonctionnaires publics exerçant des fonctions gratuites, les officiers en retraite, les docteurs et licenciés des facultés de droit, des sciences et des lettres, les docteurs en médecine, les membres et correspondants de l'Institut, les membres des autres sociétés savantes reconnues par le roi, enfin les notaires après trois ans d'exercice. La loi de 1831 reproduit ces différentes catégories, en supprimant les restrictions posées dans celle de 1827. Cette seconde liste du jury, où l'opinion libérale se plaisait à voir une représentation des *capacités*, au regard de la première liste

représentant la richesse, fut, pendant tout le cours de la monarchie de Juillet, le thème des revendications de l'opposition libérale, et c'est à ce titre qu'il devait en être fait mention ici.

119. Telle est la loi qui régit les élections politiques jusqu'en 1848. Mais dans cette période animée d'une vitalité si intense dans toutes les directions et particulièrement dans la sphère des questions politiques et sociales, l'opinion ne cessa de s'agiter au sujet de la constitution du pouvoir législatif et particulièrement de la composition de la Chambre des députés. Le débat porta surtout sur deux points : les incompatibilités et les conditions de l'électorat et de l'éligibilité.

120. Sur la première question, toutes les fractions de l'opposition étaient d'accord ; toutes constataient l'insuffisance de la loi du 12 septembre 1830, qui n'avait pu empêcher l'envahissement de la Chambre par une foule de fonctionnaires souvent pris dans son sein et formant pour une forte partie la majorité ministérielle. Avec le régime censitaire et le mandat gratuit, en présence du nombre restreint des électeurs et du nombre minime des éligibles, l'abus était particulièrement sensible et dangereux. Des faits publics, des conversions trop facilement explicables avaient, à plusieurs reprises, fait scandale et autorisé tous les soupçons. L'avantage d'avoir dans la Chambre des hommes expérimentés, rompus aux affaires et pouvant discuter en parfaite connaissance de cause les lois d'affaires, était loin de compenser la dépendance de la majorité dans toutes les questions politiques.

121. Sur la deuxième question, au contraire, l'opposition était partagée : tandis que la partie la plus modérée se contentait de demander qu'à côté de la fortune une place fût faite à l'intelligence constatée et réclamait à ce titre l'adjonction de la seconde liste du jury ou, comme on disait aussi, des *capacités*, une école plus hardie, dépassant même le point où la Révolution, sauf en 1793, s'était arrêtée, revendiquait déjà pour tous les citoyens le droit de l'électorat et de l'éligibilité.

122. Le gouvernement se refusa à toute concession, tant sur la question des incompatibilités que sur celle de l'extension du droit de vote. La révolution de 1848 se fit au cri de

vive la Réforme, et la République s'établit, selon la parole célèbre de M. le procureur général Dupin, *nemine obstante*. Quelques mois plus tard, une Assemblée, convoquée à bref délai, lui donnait, par un vote unanime, la consécration de la volonté nationale, librement et légalement exprimée.

SECTION III.

CONSTITUTION RÉPUBLICAINE DE 1848.

123. Le gouvernement provisoire, voulant donner à la volonté nationale l'expression la plus certaine, ne s'arrêta à aucun des moyens termes proposés par l'opposition libérale ou tentés par les gouvernements antérieurs. Comme le projet de Constitution présenté par Condorcet, et comme la Constitution votée, mais non appliquée, de 1793, il reconnut le droit électoral à tous les Français âgés de vingt et un ans, résidant dans la commune depuis six mois et non privés ou suspendus judiciairement de l'exercice des droits civiques, et le droit d'éligibilité à tous les Français, jouissant de leurs droits civiques et âgés de vingt-cinq ans. Il ne s'arrêta pas là. Dépassant le projet de Condorcet, qui instituait le scrutin départemental au deuxième degré, et la Constitution de 1793 qui établissait le vote uninominal pour des circonscriptions restreintes, il décida que l'élection se ferait directement au scrutin de liste par département, en prenant pour base la population. Les votes devaient être recueillis au chef-lieu de canton et le recensement se faire au chef-lieu du département. Les représentants devaient recevoir une indemnité de 25 francs par jour pendant la durée de la session (1).

124. L'Assemblée nationale constituante élue selon cette loi électorale se réunit le 4 mai. Il n'entre pas dans le cadre de ce travail d'exposer même succinctement les dispositions qu'elle crut devoir prendre pour régler la marche de ses tra-

(1) Décret du 5 mars 1848.

vaux. Nous mentionnerons seulement le système des comités permanents. La Constituante, comme presque toutes les Assemblées antérieures, se divisa en bureaux, et c'étaient les bureaux qui nommaient, en général, les commissions chargées de l'étude et du rapport des projets et propositions de lois, sur lesquels l'Assemblée jugeait utile d'ouvrir une discussion préalable. Mais en dehors des bureaux et à l'exemple de la première Constituante et de la Convention, l'Assemblée de 1848 répartit ses membres un peu arbitrairement, selon leurs aptitudes présumées ou leurs convenances personnelles, entre des comités permanents, correspondant en général aux divers départements ministériels et chargés de l'examen des propositions et pétitions se rapportant à leurs attributions respectives. C'est à ces comités que devait appartenir la compétence ordinaire; ce n'est qu'exceptionnellement et en vertu d'une décision expresse de l'Assemblée que les projets ou propositions étaient renvoyés à des commissions spéciales, nommées soit par le président, soit par les bureaux, soit par l'Assemblée elle-même en séance publique. Par l'institution des comités, on se proposait un double but : donner à tous les membres de l'Assemblée la possibilité de travailler suivant leurs aptitudes propres, et imposer à l'Assemblée la nécessité d'étudier les affaires dans des vues d'ensemble et de coordination (1). Cette institution ne passa pas toutefois sans d'assez vives réclamations et ne réalisa pas dans la pratique toutes les espérances qu'on en avait conçues.

125. Dès ses premières séances, l'Assemblée constituante avait nommé la commission de Constitution. Cette commission lui soumit un premier projet, lequel fut discuté dans les bureaux. Il revint ensuite à la commission, renforcée des délégués des bureaux chargés d'exposer et de défendre les opinions qui avaient prévalu dans leurs bureaux respectifs. C'est après cette longue élaboration que la commission arrêta son projet définitif. Le rapport d'Armand Marrast fut déposé le 30 août. La discussion fut longue, passionnée, toujours

(1) Rapport de M. Stourm sur le projet de règlement et règlement du 31 mai 1848, ch. III.

pleine d'élévation et féconde en enseignements. Le vote définitif n'eut lieu que le 4 novembre 1848.

126. Comme dans tout le cours de ce travail, nous ne pouvons nous arrêter dans la Constitution de 1848 qu'à ce qui touche à l'organisation, aux attributions et au fonctionnement du pouvoir législatif. Le projet de la commission contenait un article ainsi conçu : « Le peuple français délègue le pouvoir législatif à une *assemblée unique*, » et le rapport de Marrast développait longuement les motifs de cette décision :

« La souveraineté est une, disait-il, la nation est une, la volonté nationale est une. Comment donc voudrait-on que la délégation de la souveraineté ne fût pas une? Considérée soit dans la souveraineté qui en est la source, soit dans le pouvoir qui l'exécute, soit dans la justice qui l'applique, la loi n'est pas divisible. Comment le serait-elle dans le pouvoir qui la conçoit, qui la crée? » Puis passant à des considérations plus pratiques, il continuait : « Imaginez deux Chambres organisées comme il vous plaira, dès que vous les placez côte à côte, égales en puissance, vous n'arriverez qu'à l'un de ces deux résultats : ou les deux Chambres seront d'accord, et alors une double discussion, un double vote, ne servent à rien et peuvent nuire en retardant la loi; ou bien elles seront en désaccord, ce qui arrivera le plus souvent, et alors c'est la lutte que vous établissez au sommet de l'Etat. Or, la lutte en haut, c'est l'anarchie en bas... Ajoutez à cela que la discussion dans une seconde Chambre doit jeter le trouble dans la première; la minorité se passionne davantage quand elle espère triompher en appel. De là des intrigues sans nombre; de là moins de soumission pour la décision d'une assemblée; les partis extérieurs ajoutent leurs passions à celles des représentants. Ce qui n'était d'abord qu'une opposition convaincue devient une opposition systématique, et alors il n'y a plus deux Chambres, mais deux camps, ou plutôt il n'y a plus de pouvoir législatif; l'une des deux forces pouvant paralyser l'autre, la machine s'arrête jusqu'à ce qu'une force violente la brise. » Car le danger du dualisme est surtout redoutable dans les rapports du Corps législatif avec le pouvoir exécutif : « Avec une seule Assemblée politique, une seule inspiration, une seule règle, l'Assemblée, organe de l'opinion, la fait prévaloir en

donnant ou refusant la majorité aux ministres; ils sortent de son sein, ils se conforment à ses idées. Mais si un ministère qui plaît à une Assemblée déplaît à l'autre, qui l'emportera? Et si ce ministère représente fidèlement le système du Président de la République, système qui pourra n'être pas en parfaite harmonie avec celui de la représentation nationale, qu'arrivera-t-il? Avec une Assemblée unique, la chose est simple, tout doit fléchir devant sa loi. Avec une seconde Chambre, il y a un recours à la résistance. Le pouvoir exécutif, battu ici, se réfugie là; à une majorité contre lui, il oppose une majorité pour lui; il se sert d'une majorité contre l'autre; il les use bientôt par ces chocs fréquents; le pouvoir législatif amoindri, déprimé, offre une prise facile à toutes les usurpations. Quand on a pour soi les Anciens, on fait sauter les Cinq-Cents par les fenêtres (1). »

Le rapporteur repousse ensuite par une fin de non-recevoir un peu dédaigneuse l'argument tiré de l'exemple de l'Angleterre et des Etats-Unis (2), et se place en présence de la raison principale invoquée par les partisans des deux Chambres. Cette considération sérieuse et dont la commission s'est fortement préoccupée, « c'est, dit-il, l'entraînement d'une Assemblée unique, qui, sous la pression d'un événement extérieur ou d'une émotion née dans son propre sein, peut prendre une résolution irréfléchie, faire une loi imprudente dont elle serait la première à se repentir. Notre humeur est vive et prompte; le talent d'un orateur peut nous exalter; au seul éclair d'une passion généreuse, notre pensée devient flamme ». Oui, tout cela est vrai, mais on peut parer à tous ces inconvénients, et la commission croit y avoir paré par les précautions qu'elle prend, savoir : trois délibérations à dix jours d'intervalle;

---

(1) On sait comment l'histoire a donné un démenti à cette brillante argumentation. Nous la reproduisons néanmoins parce qu'elle a certainement influé sur le vote de l'Assemblée nationale et parce qu'elle montre, par les illusions mêmes dont elle est l'expression, que les garanties constitutionnelles sont illusoires, quand elles ne sont pas appuyées par une forte opinion publique.

(2) « Nous sommes en France, dit-il; nous agissons sur un pays qui a ses mœurs, son caractère personnel; nous n'avons à la costumer ni à l'américaine, ni à l'anglaise. »

droit du pouvoir exécutif d'appeler l'Assemblée à une délibération nouvelle; enfin et surtout, institution d'un conseil d'Etat chargé de préparer les lois et d'examiner au préalable les propositions d'initiative parlementaire. Le rapporteur pense que par cet ensemble de précautions, tout danger est conjuré, en admettant même que l'éducation politique résultant de trente années de vie parlementaire ne suffise pas à elle seule pour prémunir désormais les assemblées contre les entraînements irréfléchis.

127. Nous avons cru devoir analyser avec quelque détail cette partie du rapport de Marrast. Elle fait en quelque sorte pendant au discours de Lally-Tollendal dans la première Constituante (V. *suprà* n° 21). On a ainsi sous les yeux les principaux arguments présentés pour et contre le système de l'Assemblée unique ou des deux Chambres.

La thèse soutenue par Marrast avait obtenu l'assentiment de la grande majorité de la commission où, à côté de quelques notabilités républicaines, se trouvaient la plupart des représentants les plus autorisés de l'ancienne opposition libérale. Ceux-ci, pour la plupart, adoptèrent le système de l'Assemblée unique, qui, à défaut de Marrast, que ses fonctions de président retenaient loin de la tribune, fut vivement soutenu par Dupin et Lamartine. Duvergier de Hauranne et Odilon Barrot, au contraire, défendirent énergiquement le système des deux Chambres. « Tout pouvoir, disaient-ils, qu'il soit monarchique, aristocratique ou démocratique, tend fatalement au despotisme et a besoin d'être sans cesse contenu. Ce frein nécessaire, peut-il le trouver en lui-même? L'histoire prouve que les précautions réglementaires ou même constitutionnelles contre les délibérations précipitées sont illusoires et n'ont jamais pu arrêter une assemblée passionnée. Quant au dilemme que les deux Chambres sont inutiles si elles sont d'accord, et dangereuses si elles sont divisées, ne peut-on pas répondre que si elles sont d'accord, la loi sortie victorieuse d'une double épreuve aura d'autant plus d'autorité, et si elles sont en désaccord, ce sera la preuve que la volonté nationale n'est pas encore assez certaine et qu'un nouveau débat est nécessaire. Et si le conflit naît et persiste entre les deux Assemblées, ne peut-on pas trouver un moyen pour le

résoudre pacifiquement ? » Ce moyen, Duvergier de Hauranne l'indique sans hésitation. Il rappelle que même sous la monarchie il a toujours soutenu qu'en cas de conflit entre les deux pouvoirs, le dernier mot doit appartenir à celui qui représente plus directement le pays et ses volontés actuelles; mais, ajoute-t-il, « comme les deux Assemblées représentent le pays au même titre, puisqu'elles sont nommées également par le suffrage universel, au lieu de donner la prédominance à l'une sur l'autre, je demande qu'en certains cas, en cas de conflit prolongé, elles délibèrent ensemble ». Nous relèverons encore dans l'argumentation de Duvergier de Hauranne la réponse à l'argument tiré par Marrast de l'unité de la volonté nationale, imposant nécessairement l'unité de l'organe de cette volonté. « Soyez au moins conséquents avec vous-mêmes, s'écrie-t-il; allez jusqu'au bout de votre opinion; supprimez la présidence; instituez une assemblée munie de tous les pouvoirs et gouvernant par l'intermédiaire de fonctionnaires qu'elle nomme et révoque à son gré. Ce système, certes, serait mauvais; mais il serait logique. Celui de la commission ne l'est pas, puisqu'à côté de l'assemblée, qu'elle veut unique, parce que la volonté nationale est une, elle place un président également élu par le suffrage universel et qui peut fort bien n'être pas d'accord avec elle. » On sait que ce système que Duvergier de Hauranne déclarait mauvais, mais logique, fut exposé avec une grande force et une rare prévision de l'avenir par M. Grévy; pour le malheur de la France et de la République, il ne parvint pas à convaincre l'Assemblée. Par contre, une majorité écrasante (530 voix contre 289) repoussa l'amendement de Duvergier de Hauranne et vota le principe de l'Assemblée unique.

128. Les autres articles relatifs au pouvoir législatif ne donnèrent pas lieu à de longs débats. Il faut noter d'abord que l'article 20 de la Constitution délègue à l'Assemblée le pouvoir législatif tout entier. Le Président de la République, bien qu'il ait le droit de faire présenter des projets de loi par les ministres, ne concourt pas proprement à la confection des lois, puisque l'œuvre législative tout entière peut s'accomplir sans aucune intervention des agents du pouvoir exécutif. Le Président de la République est chargé uniquement de la promulgation des

lois et cette promulgation doit être faite dans le mois, et pour les lois d'urgence, dans les trois jours qui suivent celui du vote de l'Assemblée; dans cet intervalle, le Président de la République peut, par un message motivé, demander une nouvelle délibération. L'Assemblée délibère; sa résolution désormais définitive est transmise au Président qui, dans ce cas, est tenu de faire la promulgation dans les trois jours. A défaut de promulgation par le Président de la République dans les délais déterminés, il y est pourvu par le président de l'Assemblée nationale.

129. La Constitution, tout en prévoyant une loi électorale, pose elle-même quelques-unes des règles fondamentales qui devront lui servir de base. Elle consacre les grands principes que le gouvernement provisoire avait inaugurés. L'élection a pour base la population; sont électeurs, tous les Français âgés de ving-un ans, et jouissant de leurs droits civils et politiques. Sont éligibles, sans condition de domicile, tous les électeurs âgés de vingt-cinq ans. L'élection se fait par département et au scrutin de liste, par le suffrage universel et direct. Les votes sont émis au chef-lieu de canton, sauf les exceptions qui, à raison des circonstances locales, pourront être admises par la loi électorale.

130. Toute fonction publique rétribuée est déclarée incompatible avec le mandat de représentant du peuple, et aucun membre de l'Assemblée ne peut, pendant la durée de la législature, être nommé ou promu à des fonctions publiques salariées dont les titulaires sont choisis à volonté par le pouvoir exécutif. Ces dispositions toutefois ne sont pas applicables aux assemblées élues pour la révision de la Constitution. La loi électorale aura à déterminer les exceptions qui devront être portées à cette règle absolue; elle aura aussi à désigner les citoyens qui, à raison de leurs fonctions, ne pourront être élus dans certaines circonscriptions et à fixer les causes qui peuvent priver un citoyen du droit d'élire et d'être élu.

131. L'Assemblée à laquelle le peuple français délègue le pouvoir législatif ne relève que d'elle-même. La Constitution proclame son indépendance absolue et la garantit par les dispositions suivantes. Elle est élue pour trois ans, et se renouvelle intégralement; quarante-cinq jours au plus tard avant

la fin de la législature, une loi détermine l'époque des nouvelles élections; á défaut de cette loi, les électeurs se réunissent de plein droit le trentième jour qui précède la fin de la législature. La nouvelle Assemblée se réunit, également de plein droit, le lendemain du jour où finit le mandat de l'Assemblée précédente. Elle est permanente; toutefois elle peut s'ajourner à un terme qu'elle fixe elle-même, et pendant la durée de la prorogation, une commission, composée de son bureau et de 25 représentants élus au scrutin secret, reste en permanence et a le droit de la convoquer en cas d'urgence (1). Elle détermine le lieu de ses séances; elle fixe l'importance des forces militaires établies pour sa sûreté et en dispose.

132. Toute mesure par laquelle le Président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat, est un crime de haute trahison. Par ce seul fait, le Président est déchu de ses fonctions. Les citoyens sont tenus de lui refuser obéissance; le pouvoir exécutif passe de plein droit à l'Assemblée. Les juges de la haute Cour se réunissent immédiatement à peine de forfaiture, convoquent les jurés pour procéder au jugement du Président et de ses complices, et nomment eux-mêmes les magistrats chargés de remplir les fonctions du ministère public.

133. Les membres de l'Assemblée nationale sont les représentants non du département qui les nomme, mais de la France entière; ils ne peuvent recevoir de mandat impératif. Ils sont inviolables; ils ne peuvent être arrêtés et poursuivis qu'avec l'autorisation de l'Assemblée. Ils reçoivent une indemnité à laquelle il leur est interdit de renoncer.

134. Les séances de l'Assemblée sont publiques; néanmoins l'Assemblée est autorisée à se constituer en comité secret sur la demande du nombre de représentants fixé par le règlement.

135. L'initiative en matière législative appartient à chaque représentant; elle appartient aussi, comme nous l'avons dit,

---

(1) Le Président de la République a aussi le droit de convoquer d'urgence l'Assemblée.

au Président de la République. Aucun projet de loi ne peut être voté définitivement qu'après trois délibérations séparées par un intervalle de cinq jours au moins. Les cas d'urgence sont naturellement exceptés ; mais pour prévenir l'abus de cette exception, la Constitution ordonne que toute proposition d'urgence soit précédée d'un exposé des motifs, et renvoyée aux bureaux avec fixation du jour où le rapport sur l'urgence sera présenté. Sur ce rapport, elle décide s'il y a ou non urgence et, au cas de l'affirmative, fixe le jour de la discussion.

136. Nous devons mentionner encore ici le rôle particulier que la Constitution attribue au conseil d'Etat. Dans la pensée première des auteurs de la Constitution, le conseil d'Etat devait être, comme le disait Marrast, « une autorité intermédiaire destinée à tempérer ce que l'Assemblée unique pourrait avoir de trop hardi, ce que le gouvernement pourrait avoir d'arbitraire ». Le conseil, choisi par l'Assemblée, émanation de sa volonté, délibérant à part, en dehors des mouvements qui peuvent entraîner les grandes assemblées, devait préparer les lois proposées par le gouvernement, et mûrir celles émanant de l'initiative parlementaire qui paraîtraient à l'Assemblée trop hâtives. En conséquence, le conseil d'Etat était composé de membres nommés pour six ans par l'Assemblée nationale, renouvelés par moitié au début de chaque législature, révocables seulement par l'Assemblée, sur la proposition du Président de la République, indépendants, par leur origine même, du pouvoir exécutif. Il n'était donc plus à proprement parler un conseil de gouvernement. Mais il faut reconnaître que les attributions, telles qu'elles furent définitivement arrêtées, n'étaient guère en rapport avec cette origine. En matière législative, en effet, il doit être consulté sur les projets d'initiative parlementaire, mais seulement quand ils lui sont renvoyés par l'Assemblée et sur les projets de loi du gouvernement, mais seulement dans le cas où une loi spéciale l'ordonne. En matière réglementaire également, il n'a en général qu'un droit d'avis ; il en est de même pour les règlements d'administration publique qu'il est chargé de préparer. Dans un cas, néanmoins, il a un pouvoir réglementaire propre : c'est quand l'Assemblée lui a donné une délégation spéciale. Dans ce cas, comme l'a déclaré M. Vivien, il est substitué au législateur et il statue définiti-

vement et souverainement dans les limites de la délégation qui lui a été donnée (1).

---

(1) 4-10 novembre 1848. — Constitution de la République française.

CONSTITUTION.

CHAPITRE PREMIER.

DE LA SOUVERAINETÉ.

Art. 1. La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français. — Elle est inaliénable et imprescriptible. — Aucun individu, aucune fraction du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice.

. . . . . .

CHAPITRE III.

DES POUVOIRS PUBLICS.

Art. 18. Tous les pouvoirs publics, quels qu'ils soient, émanent du peuple. — Ils ne peuvent être délégués héréditairement.

Art. 19. La séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre.

CHAPITRE IV.

DU POUVOIR LÉGISLATIF.

Art. 20. Le peuple français délègue le pouvoir législatif à une assemblée unique.

Art. 21. Le nombre total des représentants du peuple sera de sept cent cinquante, y compris les représentants de l'Algérie et des colonies françaises.

Art. 22. Ce nombre s'élèvera à neuf cents pour les assemblées qui seront appelées à réviser la Constitution.

Art. 23. L'élection a pour base la population.

Art. 24. Le suffrage est direct et universel. Le scrutin est secret.

Art. 25. Sont électeurs, sans condition de cens, tous les Français âgés de vingt et un ans, et jouissant de leurs droits civils et politiques.

Art. 26. Sont éligibles, sans condition de domicile, tous les électeurs âgés de vingt-cinq ans.

Art. 27. La loi électorale déterminera les causes qui peuvent priver un citoyen français du droit d'élire et d'être élu. — Elle désignera les citoyens qui, exerçant ou ayant exercé des fonctions dans un département ou un ressort territorial, ne pourront y être élus.

Art. 28. Toute fonction publique rétribuée est incompatible avec le mandat de représentant du peuple. — Aucun membre de l'Assemblée nationale ne peut, pendant la durée de la législature, être nommé ou promu à des fonctions publiques salariées dont les titulaires sont

137. Quoique la Constitution entendît établir une ligne de séparation tranchée entre le pouvoir législatif et le pouvoir

---

choisis à volonté par le pouvoir exécutif. — Les exceptions aux dispositions des deux paragraphes précédents seront déterminées par la loi électorale organique.

Art. 29. Les dispositions de l'article précédent ne sont pas applicables aux assemblées élues pour la révision de la Constitution.

Art. 30. L'élection des représentants se fera par département, et au scrutin de liste. — Les électeurs voteront au chef-lieu de canton; néanmoins, en raison des circonstances locales, le canton pourra être divisé en plusieurs circonscriptions, dans la forme et aux conditions qui seront déterminées par la loi électorale.

Art. 31. L'Assemblée nationale est élue pour trois ans et se renouvelle intégralement. — Quarante-cinq jours au plus tard avant la fin de la législature, une loi détermine l'époque des nouvelles élections. — Si aucune loi n'est intervenue dans le délai fixé par le paragraphe précédent, les électeurs se réunissent de plein droit le trentième jour qui précède la fin de la législature. — La nouvelle Assemblée est convoquée de plein droit pour le lendemain du jour où finit le mandat de l'Assemblée précédente.

Art. 32. Elle est permanente. — Néanmoins, elle peut s'ajourner à un terme qu'elle fixe. — Pendant la durée de la prorogation, une commission, composée des membres du bureau et de vingt-cinq représentants nommés par l'Assemblée au scrutin secret et à la majorité absolue, a le droit de la convoquer en cas d'urgence. — Le Président de la République a aussi le droit de convoquer l'Assemblée. — L'Assemblée nationale détermine le lieu de ses séances. Elle fixe l'importance des forces militaires établies pour la sûreté, et elle en dispose.

Art. 33. Les représentants sont toujours rééligibles.

Art. 34. Les membres de l'Assemblée nationale sont des représentants non du département qui les nomme, mais de la France entière.

Art. 35. Ils ne peuvent recevoir de mandat impératif.

Art. 36. Les représentants du peuple sont inviolables. — Ils ne pourront être recherchés, accusés, ni jugés, en aucun temps, pour les opinions qu'ils auront émises dans le sein de l'Assemblée nationale.

Art. 37. Ils ne peuvent être arrêtés en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, ni poursuivis qu'après que l'Assemblée a permis la poursuite. — En cas d'arrestation pour flagrant délit, il en sera immédiatement référé à l'Assemblée qui autorisera ou refusera la continuation des poursuites. Cette disposition s'applique au cas où un citoyen détenu est nommé représentant.

Art. 38. Chaque représentant du peuple reçoit une indemnité, à laquelle il ne peut renoncer.

Art. 39. Les séances de l'Assemblée sont publiques. — Néanmoins, l'Assemblée peut se former en comité secret, sur la demande du nombre de représentants fixé par le règlement. — Chaque représentant a le droit d'initiative parlementaire; il l'exercera selon les formes déterminées par le règlement.

Art. 40. La présence de la moitié plus un des membres de l'Assemblée est nécessaire pour la validité du vote des lois.

Art. 41. Aucun projet de loi, sauf les cas d'urgence, ne sera voté

exécutif, il était impossible de ne pas prévoir nombre de cas où, par la force des choses, les deux pouvoirs devaient agir et

---

définitivement qu'après trois délibérations, à des intervalles qui ne peuvent pas être moindres de cinq jours.

Art. 42. Toute proposition ayant pour objet de déclarer l'urgence est précédée d'un exposé des motifs. — Si l'Assemblée est d'avis de donner suite à la proposition d'urgence, elle en ordonne le renvoi dans les bureaux et fixe le moment où le rapport sur l'urgence lui sera présenté. — Sur ce rapport, si l'Assemblée reconnaît l'urgence, elle le déclare et fixe le moment de la discussion. — Si elle décide qu'il n'y a pas urgence, le projet suit le cours des propositions ordinaires.

. . . . . .

Art. 48. Avant d'entrer en fonctions, le Président de la République prête au sein de l'Assemblée nationale le serment dont la teneur suit :

« En présence de Dieu et devant le peuple français, représenté par l'Assemblée nationale, je jure de rester fidèle à la République démocratique, une et indivisible, et de remplir tous les devoirs que m'impose la Constitution. »

Art. 49. Il a le droit de faire présenter des projets de lois à l'Assemblée nationale par les ministres. — Il surveille et assure l'exécution des lois. . . . . .

Art. 51. Il ne peut céder aucune portion du territoire, ni dissoudre ni proroger l'Assemblée nationale, ni suspendre, en aucune manière, l'empire de la Constitution et des lois.

Art. 52. Il présente, chaque année, par un message, à l'Assemblée nationale, l'exposé de l'état général des affaires de la République.

Art. 53. Il négocie et ratifie les traités. — Aucun traité n'est définitif qu'après avoir été approuvé par l'Assemblée nationale.

Art. 54. Il veille à la défense de l'Etat, mais il ne peut entreprendre aucune guerre sans le consentement de l'Assemblée nationale.

Art. 55. Il a le droit de faire grâce, mais il ne peut exercer ce droit qu'après avoir pris l'avis du conseil d'Etat. — Les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi. — Le Président de la République, les ministres, ainsi que toutes autres personnes condamnées par la haute Cour de justice, ne peuvent être graciés que par l'Assemblée nationale.

Art. 56. Le Président de la République promulgue les lois au nom du peuple français.

Art. 57. Les lois d'urgence sont promulguées dans le délai de trois jours, et les autres lois dans le délai d'un mois, à partir du jour où elles auront été adoptées par l'Assemblée nationale.

Art. 58. Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander une nouvelle délibération. — L'Assemblée délibère : sa résolution devient définitive; elle est transmise au Président de la République. — En ce cas, la promulgation a lieu dans le délai fixé pour les lois d'urgence.

Art. 59. A défaut de promulgation par le Président de la République, dans les délais déterminés par les articles précédents, il y serait pourvu par le président de l'Assemblée nationale.

Art. 63. Il réside au lieu où siège l'Assemblee nationale, et ne peut

les ministres et, dans ce seul cas, ses actes sont dispensés du contreseing ministériel, mais c'est à l'Assemblée qu'il appartient de fixer le nombre et les attributions des ministres. Les ministres peuvent être choisis dans l'Assemblée ou en dehors; ils y ont, dans l'un et l'autre cas, entrée, et doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent. Ils sont responsables, ainsi que le Président de la République lui-même, de tous les actes du gouvernement et peuvent, comme lui, être mis en jugement par l'Assemblée nationale devant une haute cour de justice.

138. Le Président de la République négocie et ratifie les traités et veille à la défense de l'État; mais aucun traité n'est définitif qu'après avoir été approuvé par l'Assemblée et aucune guerre ne peut être entreprise sans son consentement. Le Président a le droit de grâce, mais ne peut l'exercer qu'après avis du conseil d'État; l'Assemblée seule a le droit d'amnistie; elle seule aussi peut gracier le Président de la République, les ministres et toutes autres personnes condamnées par la haute Cour. Le Président est tenu de résider au lieu où siège l'Assemblée nationale; il ne peut sortir du territoire de la République sans y être autorisé par une loi. C'est la loi qui détermine les cas où l'état de siège peut être déclaré, et qui seule peut autoriser l'introduction d'une troupe étrangère sur le territoire français. C'est encore la loi qui règle tout ce qui concerne l'organisation de la force publique et qui détermine les règles suivant lesquelles elle peut être employée pour maintenir l'ordre à l'intérieur, sur la réquisition des autorités constituées.

139. La Constitution de 1848 se déclare elle-même révisable et règle la procédure de la révision. La révision ne peut

---

nationale aura émis le vœu que la Constitution soit modifiée en tout ou en partie, il sera procédé à cette révision de la manière suivante : — Le vœu exprimé par l'Assemblée ne sera converti en résolution définitive qu'après trois délibérations consécutives, prises chacune à un mois d'intervalle et aux trois quarts des suffrages exprimés. Le nombre des votants devra être de cinq cents au moins. — L'assemblée de révision ne sera nommée que pour trois mois. — Elle ne devra s'occuper que de la révision pour laquelle elle aura été convoquée. — Néanmoins, elle pourra, en cas d'urgence, pourvoir aux nécessités législatives.

être ordonnée que dans la dernière année de la législature par un vœu exprimé par l'Assemblée, lequel n'est converti en résolution définitive qu'après trois délibérations prises chacune à un mois d'intervalle et aux trois quarts des suffrages exprimés, le nombre des votants devant être de 500 au moins. La résolution peut porter d'ailleurs sur l'ensemble ou sur partie seulement de la Constitution. L'Assemblée de révision est élue par le même procédé que les assemblées ordinaires, mais pour trois mois seulement, et, pendant sa session, elle ne peut s'occuper que de la révision, hors les cas d'urgence.

140. Par cette procédure, l'Assemblée constituante pensait avoir donné satisfaction suffisante aux besoins légitimes, aux évolutions nécessaires de la vie politique, sans exposer l'édifice constitutionnel à des remaniements trop fréquents et non justifiés. Les événements ont été plus forts que ces sages précautions, que toutes les mesures combinées pour conserver à la nation la libre disposition d'elle-même : la nation elle-même ne veilla pas avec assez de soin à la garde du dépôt confié à son patriotisme.

141. Parmi les lois organiques que la Constituante s'était engagée à rédiger, la loi électorale fut la seule qui put être mise en délibération et votée (Loi du 18 mars 1849). Composée de 124 articles, on peut dire qu'elle forme le code électoral complet du suffrage universel, tel qu'il a été établi en 1848 par le Gouvernement provisoire et par la Constitution, c'est-à-dire avec le vote direct par département et au scrutin de liste. Sur tous les points ou presque sur tous les points, elle ne fait que confirmer les principes de la Constitution et régler la procédure de leur application. Nous n'avons donc pas à nous y arrêter longuement ici et nous nous contenterons de relever les quelques dispositions où, sans porter atteinte à la loi constitutionnelle, elle en précise et en limite l'application. C'est ainsi que résolvant une question non tranchée par la Constitution, elle exige pour l'exercice du droit d'électeur une résidence de six mois dans le canton. C'est ainsi encore que tout en maintenant en principe le vote au chef-lieu de canton, elle permet, d'accord en cela avec la Constitution, de créer, à raison des circonstances locales, des circonscriptions; mais

elle précise que ces circonscriptions ne peuvent être de plus de quatre par canton, et que le tableau des circonscriptions doit être arrêté par le préfet *conformément à l'avis du conseil général*, les conseils cantonaux préalablement entendus.

142. Elle énumère avec soin les cas d'indignité résultant de condamnations judiciaires.

Enfin elle pose avec une grande rigueur les règles d'inéligibilité et d'incompatibilité. Ne peuvent être élus : 1° les individus chargés d'une fourniture pour le gouvernement ou d'une entreprise de travaux publics; 2° les directeurs et administrateurs de chemins de fer. Tout représentant qui, au cours de son mandat, aura entrepris une fourniture du gouvernement ou accepté une place de directeur ou d'administrateur de chemin de fer, ou qui aura pris un intérêt dans une entreprise soumise au vote de l'Assemblée est réputé démissionnaire et déclaré tel par l'Assemblée. Quant à ceux qui ne peuvent être élus à raison de leurs fonctions dans certaines circonscriptions, elle étend sensiblement les catégories admises par la Constitution. Quant aux incompatibilités elle reproduit la disposition suivant laquelle tout fonctionnaire rétribué est réputé démissionnaire de sa fonction par le seul fait de son admission à la Chambre, à moins qu'il ne se trouve dans les cas d'exception admis par la Constitution, auxquels elle ajoute les professeurs de chaires données au concours ou sur présentation de leurs collègues, quand ils exercent leurs fonctions au lieu où siège l'Assemblée, et les fonctionnaires appartenant à un corps ou à une administration dans lesquels la loi établit une distinction entre l'emploi et le grade; mais les uns et les autres sont, par le fait de leur admission à l'Assemblée, réputés avoir renoncé à leur service d'activité. Nous n'insisterons pas davantage sur la loi du 19 mars 1849. Nous renvoyons au texte (1), nous réservant d'expliquer en détail dans la 2e partie les dispositions qui régissent actuellement les élections législatives, dispositions qui, pour la plupart, sont empruntées à la loi dont nous parlons.

143. Le principe constitutionnel du droit électoral reconnu à tous les Français âgés de vingt-un ans, sans condition de cens

reçut une grave atteinte dans la loi du 31 mai 1850. Cette loi fameuse, inspirée par les succès obtenus par l'opinion démocratique dans plusieurs élections partielles, chercha à éliminer un nombre plus ou moins considérable d'électeurs appartenant aux classes populaires. Ne pouvant pas, en présence des termes précis de la Constitution, opérer cette élimination par l'établissement d'un cens électoral, elle y parvint par voie détournée en ordonnant que la liste électorale ne contiendrait plus à l'avenir que les citoyens âgés de vingt-un ans, actuellement *domiciliés* dans la commune et ayant depuis trois ans au moins leur *domicile* dans la commune ou dans le canton (art. 2). Elle aggravait singulièrement les conséquences de cette première limitation non prévue par la Constitution, en exigeant pour la constatation du domicile des preuves d'un caractère particulier. Le domicile électoral, en effet, ne pouvait être prouvé que par l'un des moyens suivants : 1° l'inscription au rôle de la taxe personnelle, ou l'inscription personnelle au rôle de la prestation en nature pour les chemins vicinaux; 2° la déclaration des pères ou mères, beaux-pères ou belles-mères ou autres ascendants domiciliés depuis trois ans, en ce qui concerne les fils, gendres, petits-fils et autres descendants majeurs, demeurant dans la maison paternelle et non portés au rôle de la contribution personnelle; 3° la déclaration des maîtres ou patrons, en ce qui concerne les majeurs qui servent ou travaillent habituellement chez eux, lorsqu'ils demeurent dans la même maison que leurs maîtres ou patrons, ou dans les bâtiments d'exploitation (art. 3). Les preuves de droit commun étaient exclues. Le but avoué de ces dispositions était « de moraliser le suffrage universel en faisant voter l'électeur au lieu où il a un domicile sérieux, où il peut être soutenu et contenu par l'opinion de ses concitoyens » (1). Le résultat constaté fut l'exclusion de plusieurs millions d'électeurs.

144. Nous ne relèverons pas d'autres dispositions de la loi du 31 mai, moins importantes, mais conçues dans le même esprit d'exclusion. Notons seulement, à cause du précédent,

(1) M. de Vatimesnil, sur l'art. 2.

l'article 13 suivant lequel nul n'est élu, ni proclamé représentant au premier tour, s'il n'a réuni un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits sur la totalité des listes électorales du département; la loi de 1849 se contentait du huitième pour le premier tour. Les deux lois sont d'accord pour n'exiger au second tour que la majorité relative.

145. La loi du 31 mai fut vivement combattue par la minorité républicaine de l'Assemblée, qui y dénonçait une violation flagrante de la Constitution. Elle avait été préparée par une commission de dix-sept membres composée des chefs éminents de la majorité; mais, il ne faut pas l'oublier, le projet préparé par cette commission fut adopté par le gouvernement et présenté par lui comme projet de loi avec demande d'urgence. L'accord du gouvernement avec la majorité se manifesta pendant tout le cours de la discussion, à laquelle prirent grande part les ministres et particulièrement M. Baroche, ministre de l'intérieur. La loi votée, le Président de la République qui l'avait proposée, et qui avait demandé l'urgence par l'organe du ministre de l'intérieur, se hâta de la promulguer, sans user de son droit constitutionnel de provoquer une nouvelle délibération.

146. L'attitude du pouvoir exécutif fut la même jusqu'à la veille du coup d'Etat. Ce n'est que le 4 novembre 1851 que le Président de la République demanda à l'Assemblée d'abroger d'urgence cette loi du 31 mai qu'il lui avait demandé de voter d'urgence. La répulsion que les classes populaires et le parti républicain tout entier avaient toujours manifestée contre cette loi, l'impopularité que la résistance prévue de la majorité ferait peser sur l'Assemblée nationale, devaient, dans sa pensée, servir puissamment ses desseins. Le rétablissement du suffrage universel fut, dans les proclamations du 2 Décembre, un des appâts jetés à la passion populaire et contribua pour une large part au succès du coup d'Etat. Il resta une des bases fondamentales de la Constitution de 1852, mais en le conservant, le Prince-Président, comme nous allons le voir, l'organisa de telle façon qu'il en fit un des plus utiles et des plus dociles instruments du règne.

SECTION IV.

CONSTITUTIONS IMPÉRIALES DE 1852 A 1870.

147. La Constitution du 14 janvier 1852, faite, comme le dit son intitulé, en vertu des pouvoirs délégués par le peuple français à Louis-Napoléon Bonaparte, par le vote des 20 et 21 décembre 1851, ne fut pas même, comme celle de l'an VIII, soumise à un semblant de discussion. Comme la Charte octroyée, elle sortit tout entière de la pensée ou du conseil le plus secret du Prince-Président. Elle n'était d'ailleurs en très grande partie que la reproduction de la Constitution de l'an VIII et des sénatus-consultes qui en avaient successivement développé les principes autoritaires. Tout en maintenant les formes du gouvernement parlementaire, elle en modifiait profondément les règles, telles qu'elles avaient été admises et pratiquées sous tous les régimes depuis 1814. Le gouvernement de la République est confié pour dix ans au prince Louis-Napoléon Bonaparte. Il gouverne au moyen des ministres, du conseil d'Etat, du Sénat et du Corps législatif. Le Président est responsable devant le peuple français auquel il a toujours le droit de faire appel. Les ministres ne dépendent que de lui; ils ne sont responsables que, chacun en ce qui le concerne, des actes du gouvernement; il n'y a pas de solidarité entre eux; ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat. Par une conséquence logique de ces principes, les ministres ne peuvent être membres du Corps législatif.

148. Le *Chef de l'Etat* (autre nom sous lequel la Constitution désigne le Président de la République) a seul l'initiative des lois. Leur rédaction est confiée au conseil d'Etat; ce sont aussi des membres du conseil d'Etat, désignés par le Président de la République qui sont chargés de soutenir la discussion des projets de loi devant le Sénat et le Corps législatif.

149. Le Sénat, composé de 150 membres au plus, comprend des sénateurs de droit (cardinaux, maréchaux, amiraux) et des sénateurs nommés par le Président, en dehors de toutes ca-

tégories. Ils sont inamovibles et à vie, ne reçoivent en principe aucun traitement ni indemnité, mais le Président peut, en raison de services rendus et de leur position de fortune, leur accorder une dotation de 30,000 francs au plus. Le Président de la République nomme le président et le vice-président, convoque, proroge le Sénat et fixe la durée de ses sessions. Les séances ne sont pas publiques.

150. Le Sénat, comme dans les Constitutions de l'Empire, est solennellement déclaré le *gardien du pacte fondamental et des libertés publiques*. Aucune loi ne peut être promulguée avant de lui être soumise. Il s'oppose à la promulgation : 1° des lois contraires ou portant atteinte à la Constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inviolabilité de la propriété et à l'inamovibilité de la magistrature; 2° de celles qui pourraient compromettre la défense du territoire.

151. A ces attributions qui font du Sénat le contrôleur obligé des actes du Corps législatif, s'en ajoutent d'autres qui en font, en certaine matière, un législateur unique et même un pouvoir constituant. C'est à lui qu'il appartient de régler par des sénatus-consultes soumis à la sanction du Président de la République et promulgués par lui : la Constitution des colonies et de l'Algérie, *tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution et ce qui est nécessaire à sa marche, le sens des articles de la Constitution donnant lieu à diverses interprétations*.

152. Tous les actes émanant d'une autorité quelconque peuvent être déférés au Sénat comme inconstitutionnels par le gouvernement ou par les citoyens, et le Sénat en prononce le maintien ou l'annulation. Quoique n'exerçant à aucun titre le pouvoir législatif, il peut, dans un rapport présenté au Président de la République, proposer des projets de loi d'un grand intérêt national; il peut même proposer des modifications à la Constitution, et si elles sont adoptées par le gouvernement, il est statué par un sénatus-consulte soumis au suffrage universel. Enfin, en cas de dissolution du Corps législatif, le Sénat pourvoit, par des mesures d'urgence, à tout ce qui est nécessaire à la marche du gouvernement.

153. Quant au Corps législatif, la Constitution dispose que

l'élection a pour base la population (art. 35), mais de suite après elle précise qu'il y aura un député à raison de 35,000 *électeurs;* elle se fait par le suffrage universel, mais sans scrutin de liste, et le mandat est donné pour six ans. Les députés ne reçoivent aucun traitement (1). Le Corps législatif vote les projets de loi et l'impôt, ses membres n'ont aucune initiative, et quant aux amendements adoptés par la commission chargée d'examiner les projets de loi, ils ne sont soumis aux délibérations du Corps législatif que s'ils ont été adoptés par le conseil d'Etat. Aucune pétition ne peut être adressée au Corps législatif; c'est auprès du Sénat seul que le droit de pétition s'exerce. Les séances du Corps législatif sont publiques, mais la demande de cinq membres suffit pour les rendre secrètes; les comptes rendus de ces séances ne peuvent consister que dans la reproduction du procès-verbal dressé à l'issue de chaque séance, par les soins du président. Le président et les vice-présidents sont nommés par le Président de la République. Le Président de la République convoque, ajourne, proroge et dissout le Corps législatif. En cas de dissolution, un nouveau Corps législatif doit être convoqué dans les six mois (2).

---

(1) Le sénatus-consulte du 23 décembre 1852 leur attribue une indemnité de 2,500 francs par mois de session.
(2) 14-22 janvier 1852. — Constitution.

TITRE II.

FORMES DU GOUVERNEMENT.

Art. 3. Le Président de la République gouverne au moyen des ministres, du conseil d'Etat, du Sénat et du Corps législatif.
Art. 4. La puissance législative s'exerce collectivement par le Président de la République, le Sénat et le Corps législatif. . . . . .

TITRE III.

DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

Art. 8. Il a seul l'initiative des lois.
Art. 10. Il sanctionne et promulgue les lois et les sénatus-consultes.
Art. 11. Il présente, tous les ans, au Sénat et au Corps législatif, par un message, l'état des affaires de la République.
Art. 12. Il a le droit de déclarer l'état de siège dans un ou plusieurs

154. Le décret du 2 février 1852 organisa le régime électoral qui dans ses traits essentiels fut en vigueur pendant

---

départements, sauf à en référer au Sénat dans le plus bref délai. Les conséquences de l'état de siège sont réglées par la loi.

Art. 13. Les ministres ne dépendent que du chef de l'Etat; ils ne sont responsables que chacun en ce qui le concerne des actes du gouvernement; il n'y a point de solidarité entre eux; ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat.

Art. 14. Les ministres, les membres du Sénat, du Corps législatif et du conseil d'Etat, les officiers de terre et de mer, les magistrats et les fonctionnaires publics prêtent le serment ainsi conçu : *Je jure obéissance à la Constitution et fidélité au Président.* . . . . . .

TITRE IV.

DU SÉNAT.

Art. 19. Le nombre des sénateurs ne pourra excéder 150.

Art. 20. Le Sénat se compose : 1° des cardinaux, des maréchaux, des amiraux; 2° des citoyens que le Président de la République juge convenable d'élever à la dignité de sénateur.

Art. 21. Les sénateurs sont inamovibles et à vie.

Art. 23. Le président et les vice-présidents du Sénat sont nommés par le Président de la République et choisis parmi les sénateurs. — Ils sont nommés pour un an. — Le traitement du président du Sénat est fixé par un décret.

Art. 22. Le Président de la République convoque et proroge le Sénat. Il fixe la durée de ses sessions par un décret. — Les séances du Sénat ne sont pas publiques.

Art. 25. Le Sénat est le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. Aucune loi ne peut être promulguée avant de lui avoir été soumise.

Art. 26. Le Sénat s'oppose à la promulgation : 1° des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la Constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inviolabilité de la propriété et au principe de l'inamovibilité de la magistrature; 2° de celles qui pourraient compromettre la défense du territoire.

Art. 27. Le Sénat règle par un sénatus-consulte : 1° la Constitution des colonies et de l'Algérie; 2° tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution et qui est nécessaire à sa marche; 3° le sens des articles de la Constitution qui donnent lieu à différentes interprétations.

Art. 28. Ces sénatus-consultes seront soumis à la sanction du Président de la République, et promulgués par lui.

Art. 29. Le Sénat maintient ou annule tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le gouvernement, ou dénoncés pour la même cause par les pétitions des citoyens.

Art. 30. Le Sénat peut, dans un rapport adressé au Président de la

toute la durée de l'Empire et dont un grand nombre de dispositions subsistent encore. En principe, le suffrage universel

---

République, poser les bases des projets de loi d'un grand intérêt national.

Art. 31. Il peut également proposer des modifications à la Constitution. Si la proposition est adoptée par le pouvoir exécutif, il y est statué par un sénatus-consulte.

Art. 32. Néanmoins, sera soumise au suffrage universel toute modification aux bases fondamentales de la Constitution, telles qu'elles ont été posées dans la proclamation du 2 décembre et adoptées par le peuple français.

Art. 33. En cas de dissolution du Corps législatif, et jusqu'à une nouvelle convocation, le Sénat, sur la proposition du Président de la République, pourvoit, par des mesures d'urgence, à tout ce qui est nécessaire à la marche du gouvernement.

TITRE V.

DU CORPS LÉGISLATIF.

Art. 34. L'élection a pour base la population.

Art. 35. Il y aura un député au Corps législatif à raison de 35,000 électeurs.

Art. 36. Les députés sont élus par le suffrage universel, sans scrutin de liste.

Art. 37. Ils ne reçoivent aucun traitement.

Art. 38. Ils sont nommés pour six ans.

Art. 39. Le Corps législatif discute et vote les projets de loi et l'impôt.

Art. 40. Tout amendement adopté par la commission chargée d'examiner un projet de loi sera renvoyé, sans discussion, au conseil d'Etat par le président du Corps législatif. — Si l'amendement n'est pas adopté par le conseil d'Etat, il ne pourra pas être soumis à la délibération du Corps législatif.

Art. 41. Les sessions ordinaires du Corps législatif durent trois mois; ses séances sont publiques; mais la demande de cinq membres suffit pour qu'il se forme en comité secret.

Art. 42. Le compte rendu des séances du Corps législatif par les journaux ou tout autre moyen de publication ne consistera que dans la reproduction du procès-verbal dressé à l'issue de chaque séance par les soins du président du Corps législatif.

Art. 43. Le président et les vice-présidents du Corps législatif sont nommés par le Président de la République pour un an; ils sont choisis parmi les députés. Le traitement du président du Corps législatif est fixé par un décret.

Art. 44. Les ministres ne peuvent être membres du Corps législatif.

Art. 45. Le droit de pétition s'exerce auprès du Sénat. Aucune pétition ne peut être adressée au Corps législatif.

Art. 46. Le Président de la République convoque, ajourne, proroge et

et direct, est consacré, mais avec diverses combinaisons plus ou moins ingénieuses qui avaient pour but d'assurer au gouver-

---

dissout le Corps législatif. En cas de dissolution, le Président de la République doit en convoquer un nouveau dans le délai de six mois.

TITRE VI.

DU CONSEIL D'ÉTAT.

. . . . . .

Art. 30. Le conseil d'Etat est chargé, sous la direction du Président de la République, de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière d'administration.

Art. 31. Il soutient, au nom du gouvernement, la discussion des projets de loi devant le Sénat et le Corps législatif. — Les conseillers d'Etat chargés de porter la parole au nom du gouvernement sont désignés par le Président de la République. . . . . .

25-30 décembre 1852. — Sénatus-consulte portant interprétation et modification de la Constitution du 14 janvier 1852.

Art. 2. L'empereur préside, quand il le juge convenable, le Sénat et le conseil d'Etat. . . . . .

Art. 10. Le nombre de sénateurs nommés directement par l'empereur ne peut excéder 150.

Art. 11. Une dotation annuelle et viagère de 30,000 francs est affectée à la dignité de sénateur.

Art. 12. Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif avec ses subdivisions administratives, par chapitres et par articles. — Il est voté par ministère. — La répartition par chapitres du crédit accordé pour chaque ministère est réglée par décret de l'empereur, rendu en conseil d'Etat. — Des décrets spéciaux, rendus dans la même forme, peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre. Cette disposition est applicable au budget de l'année 1853.

Art. 13. Le compte rendu prescrit par l'article 42 de la Constitution est soumis, avant sa publication, à une commission composée du président du Corps législatif et des présidents de chaque bureau. En cas de partage d'opinions, la voix du président du Corps législatif est prépondérante. — Le procès-verbal de la séance, lu à l'Assemblée, constate seulement les opérations et les votes du Corps législatif.

Art. 14. Les députés au Corps législatif reçoivent une indemnité qui est fixée à 2,500 francs par mois pendant la durée de chaque session ordinaire ou extraordinaire.

Art. 15. Les officiers généraux placés dans le cadre de réserve peuvent être membres du Corps législatif. Ils sont réputés démissionnaires, s'ils sont employés activement, conformément à l'article 5 du décret du 1er décembre 1852, et à l'article 3 de la loi du 4 août 1839.

Art. 16. Le serment prescrit par l'article 14 de la Constitution est ainsi conçu : « Je jure obéissance à la Constitution et fidélité à l'empereur. »

nement une influence prépondérante dans les collèges électoraux. D'abord, dans l'esprit même de la Constitution qui, après avoir dit que l'élection aurait pour base la population, déterminait le nombre des députés par celui des électeurs, la loi électorale statue que le nombre des députés par département sera proportionné *à celui des électeurs*, un député par 35,000 *électeurs;* ce qui entraînait, comme conséquence, une diminution notable dans le nombre des députés (261 au lieu de 750), et permettait de réduire arbitrairement le nombre des électeurs par les difficultés apportées à l'inscription sur les listes électorales. Par une deuxième dérogation à la loi de 1849 dont les effets concouraient au même but, l'élection devait se faire à la commune et non plus au chef-lieu de canton, règle qui s'est maintenue et qui se justifie en partie par les facilités qu'elle donne à tous les citoyens pour l'émission de leur vote, mais qui, entre les mains d'un gouvernement sans scrupule et avec des maires nommés par lui, ouvrait la porte à bien des abus. Mais ce qui caractérise surtout le système électoral de 1852, c'est l'établissement du vote uninominal substitué au scrutin de liste et la création de circonscriptions électorales, non plus attachées à des divisions permanentes du territoire (départements, arrondissements), mais formées par le groupement plus ou moins arbitraire du nombre de communes nécessaire pour fournir 35,000 électeurs. C'est un décret du pouvoir exécutif qui détermine ces circonscriptions et ce tableau est révisé tous les cinq ans. Il faut ajouter encore, pour bien faire saisir les abus auxquels pouvait donner lieu l'habile groupement des circonscriptions, qu'un député de plus était attribué au département pour chaque fraction de 25,000 électeurs; et depuis 1857 (S.-C. du 27 mai 1857), pour chaque fraction de 15,000 électeurs, ce qui nécessitait et légitimait le remaniement fréquent des circonscriptions. Un remaniement de ce genre fut fait en 1867, le nombre des députés et par conséquent celui des circonscriptions ayant été porté à 292 (au lieu de 261) (1).

(1) Déc. du 28 décembre 1867.

155. Si ces diverses dispositions étaient trop visiblement calculées en vue de réagir contre la liberté et la sincérité du vote, il en est est une autre, par contre, qui était inspirée par une sage pensée politique et qui a été maintenue depuis. C'est celle qui interdit le vote aux militaires en activité de service, tout en les portant sur les listes électorales et en les autorisant à voter lorsqu'ils sont, au moment de l'élection, présents dans la commune où ils sont inscrits; mais par une exception qui montre bien l'esprit du système, quand il s'agit de l'élection du Président ou de la réforme ou révision de la Constitution, l'armée vote.

156. L'Algérie et les colonies perdent le droit de nommer les députés que leur donnait la Constitution de 1848; elles sont placées sous le régime des décrets et des sénatus-consultes.

157. Disons encore que, contrairement à la Constitution de 1848, ce n'est plus une loi qui convoque les collèges électoraux, mais un simple décret et, dans aucun cas, ces collèges ne peuvent se réunir de plein droit. En cas de vacance pour une raison quelconque, le collège électoral qui doit pourvoir au remplacement est réuni *dans le délai de six mois*. Les cas d'exclusion prévus par la loi du 31 mai sont tous maintenus, sauf toutefois les condamnés pour adultère, les contumaces et les individus pourvus d'un conseil judiciaire. En ce qui concerne les incompatibilités, et les inéligibilités, le décret de 1852 reproduit la loi de 1849 et il en est de même pour la plupart des dispositions réglementaires. Nous les retrouverons lorsque nous exposerons les lois électorales actuellement en vigueur. Il est inutile de nous y arrêter plus longuement ici.

158. Divers sénatus-consultes et décrets modifièrent successivement les attributions du Sénat et de la Chambre des députés. Dès le mois de décembre 1852, un mois après le rétablissement de l'Empire, de nouveaux pouvoirs étaient conférés au chef de l'Etat, au préjudice des droits jusqu'alors reconnus au pouvoir parlementaire, notamment celui d'accorder des amnisties, celui de conclure définitivement et sans ratification par aucune des Assemblées les traités de commerce, d'ordonner ou autoriser tous les travaux publics et toutes les

entreprises d'intérêt général (par décrets sous forme de règlements d'administration publique). Le même sénatus-consulte statuait, en ce qui concerne le Sénat, que le nombre des membres nommés par l'empereur (en dehors des sénateurs de droit) ne pourrait excéder 150 et que tous les sénateurs recevraient une dotation annuelle et viagère de 30,000 francs, et, en ce qui concerne la Chambre des députés, que le budget des dépenses devait lui être soumis avec ses subdivisions administratives par chapitre et par article ; mais qu'il devait être voté par ministère, que la répartition par chapitre du crédit accordé pour chaque ministère serait réglée par décret rendu en conseil d'Etat et que, dans la même forme des virements pourraient être autorisés d'un chapitre à l'autre. Les députés devaient recevoir une indemnité fixée à 2,500 francs par mois de session ordinaire ou extraordinaire.

159. Le 24 novembre 1860 (1), un décret impérial donna

---

(1) 24 novembre-11 décembre 1860. — Décret impérial concernant le Sénat et le Corps législatif, et portant création de ministres sans portefeuille.

Napoléon, etc.; Voulant donner aux grands corps de l'État une participation plus directe à la politique générale de notre gouvernement et un témoignage éclatant de notre confiance :

Art. 1er. Le Sénat et le Corps législatif voteront tous les ans, à l'ouverture de la session, une adresse en réponse à notre discours.

Art. 2. L'adresse sera discutée en présence des commissaires du gouvernement, qui donneront aux Chambres toutes les explications nécessaires sur la politique intérieure et extérieure de l'Empire.

Art. 3. Afin de faciliter au Corps législatif l'expression de son opinion dans la confection des lois et l'exercice du droit d'amendement, l'article 54 de notre décret du 22 mars 1852 est remis en vigueur, et le règlement du Corps législatif est modifié de la manière suivante : — « Immédiatement après la distribution des projets de loi et au jour fixé par le président, le Corps législatif, avant de nommer sa commission, se réunit en comité secret; une discussion sommaire est ouverte sur le projet de loi, et les commissaires du gouvernement y prennent part. — La présente disposition n'est applicable ni aux projets de loi d'intérêt local ni dans le cas d'urgence. »

Art. 4. Dans le but de rendre plus prompte et plus complète la reproduction des débats du Sénat et du Corps législatif, le projet de sénatus-consulte suivant sera présenté au Sénat : — « Les comptes rendus des séances du Sénat et du Corps législatif, rédigés par des secrétaires-rédacteurs placés sous l'autorité du président de chaque assemblée, sont adressés chaque soir à tous les journaux. En outre, les débats de chaque seance sont reproduits par la sténographie et insérés *in extenso* dans le *Journal officiel* du lendemain. »

Art. 5. L'empereur désignera des ministres sans portefeuille pour

au Sénat et à la Chambre des députés le droit de discuter et voter, chaque année, à l'ouverture de la session une adresse à l'empereur, et institua des ministres sans portefeuille pour défendre, devant les Chambres, de concert avec les membres du conseil d'Etat, les projets de loi du gouvernement.

160. Vient ensuite le sénatus-consulte du 18 juillet 1866 (1) qui statue : 1° que des amendements à un projet de loi pourront être examinés par le Corps législatif avant d'être soumis au conseil d'Etat, mais non pas être définitivement votés sans avis conforme de celui-ci; 2° que le Sénat seul peut discuter la Constitution; 3° que la durée des sessions ordinaires n'est plus limitée à trois mois, mais se prolonge jusqu'à la clôture prononcée par décret; 4° que les députés reçoivent, pour chaque session ordinaire quelle qu'en soit la durée, un traitement de 12,500 francs par an, plus une indemnité de 2,500 francs pour chaque mois de session extraordinaire.

161. Mais jusqu'à la réforme tentée en 1870, le plus important des sénatus-consultes modificatifs de la Constitution est celui du 8 septembre 1869, qui rend au Corps législa-

---

défendre devant les Chambres, de concert avec le président et les membres du conseil d'État, les projets de loi du gouvernement.

Art. 6. Les ministres sans portefeuille ont le rang et le traitement des ministres en fonctions; ils font partie du conseil des ministres et sont logés aux frais de l'État.

(1) 18 juillet 1866. — Sénatus-consulte qui modifie la Constitution.

. . . . . .

Art. 3. L'article 40 de la Constitution du 14 janvier 1852 est modifié ainsi qu'il suit : — Art. 40. Les amendements adoptés par la commission chargée d'examiner les projets de loi sont renvoyés au conseil d'Etat par le président du Corps législatif. — Les amendements non adoptés par la commission ou par le conseil d'Etat peuvent être pris en considération par le Corps législatif et renvoyés à un nouvel examen de la commission. — Si la commission ne propose pas de rédaction nouvelle ou si celle qu'elle propose n'est pas adoptée par le conseil d'Etat, le texte primitif du projet est seul mis en délibération.

Art. 4. La disposition de l'article 41 de la Constitution du 14 janvier 1852, qui limite à trois mois la durée des sessions ordinaires du Corps législatif, est abrogée. Un décret de l'empereur prononce la clôture de la session. — L'indemnité attribuée aux députés du Corps législatif est fixée à 12,500 francs par chaque session ordinaire, qu'elle qu'en soit la durée. — En cas de session extraordinaire, l'indemnité continue à être réglée conformément à l'article 14 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852.

tif, concurremment avec l'empereur (1), l'initiative des lois et tout en maintenant le principe que les ministres ne dépendent que de l'empereur, statue qu'ils délibèrent en conseil, qu'ils sont responsables et peuvent être membres du Sénat et du Corps législatif. Les séances du Sénat sont pu-

---

(1) 8 septembre 1869. — Sénatus-consulte qui modifie divers articles de la Constitution, les articles 3 et 5 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 et l'article 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

Art. 1er. L'empereur et le Corps législatif ont l'initiative des lois.

Art. 2. Les ministres ne dépendent que de l'empereur. — Ils délibèrent en conseil sous sa présidence. — Ils sont responsables. — Ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat.

Art. 3. Les ministres peuvent être membres du Sénat ou du Corps législatif.—Ils ont entrée dans l'une et l'autre Assemblées et doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent.

Art. 4. Les séances du Sénat sont publiques. La demande de cinq membres suffit pour qu'il se forme en comité secret.

Art. 5. Le Sénat peut, en indiquant les modifications dont une loi lui paraît susceptible, décider qu'elle sera renvoyée à une nouvelle délibération du Corps législatif. — Il peut, dans tous les cas, s'opposer à la promulgation de la loi. — La loi à la promulgation de laquelle le Sénat s'est opposé ne peut être présentée de nouveau au Corps législatif dans la même session.

Art. 6. A l'ouverture de chaque session, le Corps législatif nomme son président, ses vice-présidents et ses secrétaires. — Il nomme ses questeurs.

Art. 7. Tout membre du Sénat et du Corps législatif a le droit d'adresser une interpellation au gouvernement. — Des ordres du jour motivés peuvent être adoptés. — Le renvoi au bureau de l'ordre du jour motivé est de droit quand il est demandé par le gouvernement. — Les bureaux nomment une commission sur le rapport sommaire de laquelle l'Assemblée prononce.

Art. 8. Aucun amendement ne peut être mis en délibération s'il n'a été envoyé à la commission chargée d'examiner le projet de loi et communiqué au gouvernement. — Lorsque le gouvernement et la commission ne sont pas d'accord, le conseil d'Etat donne son avis et le Corps législatif prononce.

Art. 9. Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif par chapitres et articles. — Le budget de chaque ministère est voté par chapitres, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte.

Art. 10. Les modifications apportées à l'avenir à des tarifs de douanes ou de postes par des traités internationaux ne seront obligatoires qu'en vertu d'une loi.

Art. 11. Les rapports constitutionnels actuellement établis entre le gouvernement de l'empereur, le Sénat et le Corps législatif ne peuvent être modifiés que par un sénatus-consulte. — Les rapports réglementaires entre ces pouvoirs sont établis par décret impérial. — Le Sénat et le Corps législatif font leur règlement intérieur.

bliques; le Sénat peut s'opposer à la promulgation d'une loi votée par le Corps législatif et, dans ce cas, cette loi ne peut pas être présentée de nouveau au Corps législatif dans la même session; il peut aussi renvoyer la loi à une nouvelle délibération du Corps législatif, en indiquant les modifications dont elle lui paraît susceptible. Le Corps législatif, à l'ouverture de chaque session, nomme son président et son bureau. Le droit d'interpellation, avec ordres du jour motivés, est rendu aux sénateurs et aux députés; le droit d'amendement peut également être exercé par chaque membre du Corps législatif, mais sous cette réserve que tout amendement doit être d'abord renvoyé à la commission et que si celle-ci n'est pas d'accord avec le gouvernement, le conseil d'Etat doit être appelé à donner son avis. Une loi est nécessaire pour rendre obligatoires les modifications apportées à des tarifs de douane ou de poste par des traités internationaux.

162. Le sénatus-consulte du 20 avril 1870 (1), sanctionné

---

(1) 20 avril 1870.— Sénatus-consulte fixant la Constitution de l'empire.

TITRE III.

FORMES DU GOUVERNEMENT DE L'EMPEREUR.

Art. 10. L'empereur gouverne avec le concours des ministres, du Sénat, du Corps législatif et du conseil d'Etat.

Art. 11. La puissance législative s'exerce collectivement par l'empereur, le Sénat et le Corps législatif.

Art. 12. L'initiative des lois appartient à l'empereur, au Sénat et au Corps législatif. — Les projets de lois émanés de l'initiative de l'empereur peuvent, à son choix, être portés, soit au Sénat, soit au Corps législatif. — Néanmoins, toute loi d'impôt doit être d'abord votée par le Corps législatif.

TITRE IV.

DE L'EMPEREUR.

. . . . . .

Art. 19. L'empereur nomme et révoque les ministres. — Les ministres délibèrent en conseil sous la présidence de l'empereur. — Ils sont responsables.

Art. 20. Les ministres peuvent être membres du Sénat ou du Corps

par le plébiscite du 8 mai, fit un pas de plus dans le sens du rétablissement d'un gouvernement parlementaire, d'un empire constitutionnel. Le sénatus-consulte se donne lui-même

---

législatif. — Ils ont entrée dans l'une et dans l'autre assemblée, et doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent.

Art. 21. Les ministres, les membres du Sénat, du Corps législatif et du conseil d'Etat, les officiers de terre et de mer, les magistrats et les fonctionnaires publics prêtent le serment ainsi conçu : *Je jure obéissance à la Constitution et fidélité à l'empereur.*

TITRE V.

DU SÉNAT.

Art. 23. Le Sénat se compose : 1° des cardinaux, des maréchaux, des amiraux ; — 2° des citoyens que l'empereur élève à la dignité de sénateur.

Art. 24. Les décrets de nomination des sénateurs sont individuels. Ils mentionnent les services et indiquent les titres sur lesquels la nomination est fondée. — Aucune autre condition ne peut être imposée au choix de l'empereur.

Art. 25. Les sénateurs sont inamovibles et à vie.

Art. 26. Le nombre des sénateurs peut être porté aux deux tiers de celui des membres du Corps législatif, y compris les sénateurs de droit. — L'empereur ne peut nommer plus de vingt sénateurs par an.

Art. 27. Le président et les vice-présidents du Sénat sont nommés par l'empereur et choisis parmi les sénateurs. — Ils sont nommés pour un an.

Art. 28. L'empereur convoque et proroge le Sénat. — Il prononce la clôture des sessions.

Art. 29. Les séances du Sénat sont publiques. — Néanmoins, le Sénat pourra se former en comité secret dans les cas et suivant les conditions déterminées par son règlement.

Art. 30. Le Sénat discute et vote les projets de lois.

TITRE VI.

DU CORPS LÉGISLATIF.

Art. 31. Les députés sont élus par le suffrage universel, sans scrutin de liste.

Art. 32. Ils sont nommés pour une durée qui ne peut être moindre de six ans.

Art. 33. Le Corps législatif discute et vote les projets de loi.

Art. 34. Le Corps législatif élit, à l'ouverture de chaque session, les membres qui composent son bureau.

Art. 35. L'empereur convoque, ajourne, proroge et dissout le Corps

comme *fixant la Constitution de l'Empire* et dans plusieurs de ses articles, il s'appelle la *Constitution*. Après avoir déclaré, comme la Constitution de 1852, que l'empereur gouverne avec le concours du Sénat, du Corps législatif et du conseil d'Etat, il reproduit dans les mêmes termes, en ce qui concerne l'exercice de la puissance législative, les principales dispositions de la Charte de 1830 : initiative appartenant à l'empereur, au Sénat et au Corps législatif; les projets émanant de l'empereur, portés à son choix au Sénat ou au Corps législatif, sauf les lois d'impôt qui doivent être d'abord *votées* par le dernier. Les pouvoirs principaux réservés à l'empereur sont également ceux que la Charte reconnaît au roi ; il y ajoute toutefois le droit d'amnistie. Les dispositions du sénatus-consulte du 8 septembre 1869 sont maintenues en ce qui concerne les traités modifiant les tarifs de douane ou de

---

législatif. — En cas de dissolution, l'empereur doit en convoquer un nouveau dans un délai de six mois. — L'empereur prononce la clôture des sessions du Corps législatif.

Art. 36. Les séances du Corps législatif sont publiques. — Néanmoins, le Corps législatif pourra se former en comité secret dans les cas et suivant les conditions déterminées par son règlement.

TITRE VII.

DU CONSEIL D'ÉTAT.

Art. 37. Le conseil d'Etat est chargé, sous la direction de l'empereur, de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière d'administration.

Art. 38. Le conseil soutient au nom du gouvernement, la discussion des projets de loi devant le Sénat et le Corps législatif.

Art. 39. Les conseillers d'État sont nommés par l'empereur et révocables par lui.

Art. 40. Les ministres ont rang, séance et voix délibérative au conseil d'Etat.

TITRE VIII.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

Art. 41. Le droit de pétition s'exerce auprès du Sénat et du Corps législatif.

poste, ainsi que celles relatives à la responsabilité des ministres.

163. Rien n'est changé au mode de nomination des sénateurs ; ils restent inamovibles et à vie, mais leur nombre peut être porté aux deux tiers de celui des membres du Corps législatif, y compris les sénateurs de droit, et il ne peut en être nommé plus de vingt par an. Le président et les vice-présidents sont nommés par l'empereur. Les séances du Sénat sont publiques. Le Sénat n'a plus son droit de contrôle et de *veto* sur les lois votées par le Corps législatif : il partage avec celui-ci et avec l'empereur la puissance législative, et le concours des trois facteurs est nécessaire pour la confection de la loi.

Le mode de nomination des membres du Corps législatif, les attributions de ce corps restent également tels qu'ils étaient réglés par la Constitution de 1852 et par les derniers sénatus-consultes, notamment en ce qui concerne le droit par l'empereur de le convoquer, ajourner, proroger ou dissoudre.

164. Quant au conseil d'Etat, il ne conserve de ses attributions antérieures, en matière législative, que le droit de préparer les projets de loi d'initiative gouvernementale, et d'en soutenir la discussion dans les deux Assemblées.

165. En somme, la forme nouvelle adoptée par l'empire ne diffère guère qu'en un point de la monarchie constitutionnelle ; mais ce point est essentiel et donne à tout l'édifice un caractère particulier : « L'empereur est responsable devant le peuple français auquel il a toujours le droit de faire appel. » Malgré le libéralisme apparent des nouvelles dispositions constitutionnelles, en 1870 comme en 1851, l'empereur maintenait son pouvoir constituant, sous l'impuissante réserve du plébiscite.

SECTION V.

CONSTITUTION RÉPUBLICAINE DE 1875.

166. L'empire tombé, le gouvernement qui prit en main la lourde charge du pouvoir, pensa d'abord qu'il importait à la

défense nationale de faire consacrer par la nation tout entière la déchéance de l'empire et la forme définitive du gouvernement. En conséquence, dès le 8 septembre 1870, il convoqua pour le 16 octobre les collèges électoraux à l'effet d'élire une Assemblée nationale constituante, au scrutin de liste et conformément à la loi du 15 mars 1849. Cette première convocation ayant été révoquée par suite des nécessités de la guerre, un nouveau décret, en date du 29 janvier 1871, convoqua de nouveau les électeurs pour procéder à l'élection de l'*Assemblée nationale*. A la différence du décret du 8 septembre, l'Assemblée à élire n'était plus qualifiée de Constituante, mais c'était toujours conformément à la loi de 1849 que devait se faire l'élection.

167. L'Assemblée ainsi élue se trouva, par la force des choses, investie de tous les pouvoirs, du pouvoir exécutif, comme du pouvoir législatif, et conserva jusqu'à la fin, avec un soin jaloux, sa dictature parlementaire. Lorsque, quelques jours après sa constitution, elle nomma M. Thiers chef du pouvoir exécutif de la République, en lui donnant le droit de nommer les ministres, elle statua en termes formels qu'il n'exercerait ses fonctions que sous l'autorité de l'Assemblée (1) : il n'était, en réalité, que son délégué responsable et révocable.

168. La loi du 31 août 1871 qui conféra au chef du pouvoir exécutif le titre de Président de la République (2) et qui statua

---

(1) 17 février, 14 avril 1871. — Résolution de l'Assemblée nationale ayant pour objet de nommer M. Thiers chef du pouvoir exécutif de la République française. — M. Thiers est nommé chef du pouvoir exécutif de la République française; il exercera ses fonctions sous l'autorité de l'Assemblée nationale, avec le concours des ministres qu'il aura choisis et qu'il présidera.

(2) 31 août-3-20 septembre 1871. — Loi portant que le chef du pouvoir exécutif prendra le titre de Président de la République.

Art. 1. Le chef du pouvoir exécutif prendra le titre de *Président de la République française* et continuera d'exercer, sous l'autorité de l'Assemblée nationale, tant qu'elle n'aura pas terminé ses travaux, les fonctions qui lui ont été déléguées par le décret du 17 février 1871.

Art. 2. Le Président de la République promulgue les lois dès qu'elles lui sont transmises par le président de l'Assemblée nationale. Il assure et surveille l'exécution des lois. Il réside au lieu où siège l'Assemblée. Il est entendu par l'Assemblée nationale toutes les fois qu'il le croit né-

qu'il exercerait ses fonctions, tant que l'Assemblée n'aurait pas terminé ses travaux, ne donna qu'en apparence un peu plus de stabilité au gouvernement, puisqu'elle stipulait expressément que le Président de la République était responsable devant l'Assemblée.

169. La loi du 13 mars 1873 (1) autorisa le Président de

---

cessaire, et après avoir informé de son intention le président de l'Assemblée. Il nomme et révoque les ministres. Le conseil des ministres et les ministres sont responsables devant l'Assemblée. Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre.

Art. 3. Le Président de la République est responsable devant l'Assemblée.

(1) 13 mars 1873. — Loi qui règle les attributions des pouvoirs publics.

Art. 1. La loi du 31 août 1871 est modifiée ainsi qu'il suit :

Le Président de la République communique avec l'Assemblée par des messages qui, à l'exception de ceux par lesquels s'ouvrent les sessions, sont lus à la tribune par un ministre. — Néanmoins, il sera entendu par l'Assemblée dans la discussion des lois, lorsqu'il le jugera nécessaire, et après l'avoir informée de son intention par un message. — La discussion à l'occasion de laquelle le Président de la République veut prendre la parole est suspendue après la réception du Message, et le Président sera entendu le lendemain, à moins qu'un vote spécial ne décide qu'il le sera le même jour. La séance est levée après qu'il a été entendu, et la discussion n'est reprise qu'à une séance ultérieure.. La délibération a lieu hors la présence du Président de la République.

Art. 2. Le Président de la République promulgue les lois déclarées d'urgence dans les trois jours, et les lois non urgentes dans le mois après le vote de l'Assemblée. — Dans le délai de trois jours, lorsqu'il s'agira d'une loi non soumise à trois lectures, le Président de la République aura le droit de demander, par un message motivé, une nouvelle délibération. — Pour les lois soumises à la formalité des trois lectures, le Président de la République aura le droit, après la seconde, de demander que la mise à l'ordre du jour pour la troisième délibération ne soit fixée qu'après le délai de deux mois.

Art. 3. Les dispositions de l'article précédent ne s'appliqueront pas aux actes par lesquels l'Assemblée nationale exercera le pouvoir constituant qu'elle s'est réservé dans le préambule de la présente loi.

Art. 4. Les interpellations ne pourront être adressées qu'aux ministres et non au Président de la République. — Lorsque les interpellations adressées aux ministres, ou les pétitions envoyées à l'Assemblée, se rapporteront aux affaires extérieures, le Président de la République aura le droit d'être entendu. — Lorsque ces interpellations ou ces pétitions auront trait à la politique intérieure, les ministres répondront seuls des actes qui les concernent.— Néanmoins si, par une délibération spéciale communiquée à l'Assemblée avant l'ouverture de la discussion par le vice-président du conseil des ministres, le conseil déclare que les questions soulevées se rattachent à la politique générale du gouvernement, et engagent ainsi la responsabilité du Président de la République, le Président aura le droit d'être entendu dans les formes déterminées par l'article 1.

la République à ne promulguer que dans le délai d'un mois les lois votées par l'Assemblée et à demander l'ajournement à trois mois de la troisième délibération de toutes les lois autres que les lois constitutionnelles ; elle ordonna en même temps qu'à l'avenir, le Président ne communiquerait plus avec l'Assemblée que par des messages écrits, et qu'il y serait représenté par les ministres, sauf les cas où il demanderait à être entendu personnellement dans des affaires engageant la politique générale du gouvernement et sa responsabilité personnelle ou la politique extérieure.

170. L'acte du 24 mai 1873, qui nomma M. le maréchal de Mac-Mahon, Président de la République en remplacement de M. Thiers, ne changea rien aux rapports du pouvoir exécutif avec l'Assemblée. Ce fut seulement la loi du 20 novembre 1873 (1) qui, en confiant pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon la présidence de la République constitua un pouvoir exécutif en quelque mesure indépendant et posa la première base de ce qu'on appela plus tard la république parlementaire.

171. Dans tous les actes que nous venons de rappeler, l'Assemblée nationale ne manquait jamais d'affirmer et de réserver son pouvoir constituant. Ce n'est pas ici le lieu de raconter comment ce pouvoir, toujours affirmé par la majorité et contesté par la minorité de l'Assemblée, finit par se traduire en acte, et comment après de longues hésitations et maintes tentatives avortées, l'Assemblée parvint à voter les lois constitutionnelles qui, sauf un petit nombre de points, nous régissent encore.

172. Ces lois, dont le vote réunit la partie la plus modé-

---

(1) 20 novembre 1873. — Loi qui confère pour sept années au maréchal de Mac-Mahon la présidence de la République.

Art. 1. Le pouvoir exécutif est confié pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta, à partir de la promulgation de la présente loi. Ce pouvoir continuera à être exercé, avec le titre de Président de la République et dans les conditions actuelles, jusqu'aux modifications qui pourraient y être apportées par les lois constitutionnelles.

Art. 2. Dans les trois jours qui suivront la promulgation de la présente loi, une commission de trente membres sera nommée en séance publique et au scrutin de liste pour l'examen des lois constitutionnelles.

rée de la majorité et la presque totalité de la minorité républicaine, furent de part et d'autre un sacrifice fait à l'opinion publique qui, après tant de tâtonnements stériles et d'entreprises équivoques, réclamait énergiquement des institutions stables. Elles furent une transaction, acceptée d'abord avec plus de résignation que d'enthousiasme par les deux parties, mais ratifiée par la nation dans toutes les élections qui l'ont suivie et justifiée par les résultats pratiques qu'elle a donnés.

Comme dans les autres parties de ce travail, nous n'aurons à relever dans les discussions auxquelles a donné lieu la préparation de ces lois que ce qui concerne l'organisation du pouvoir législatif et particulièrement celle des deux Chambres

173. Le caractère propre de la Constitution nouvelle, qui s'explique par son origine transactionnelle, c'est l'établissement de la république parlementaire. La république parlementaire, en effet, est une transaction entre les deux formes sous lesquelles, dans les gouvernements qui admettent la participation de la nation à la gestion de ses affaires, l'on a tenté de faire le départ entre les attributions du pouvoir législatif et celles du pouvoir exécutif. Tantôt c'était l'exécutif qui dominait le législatif; tantôt c'était le législatif qui absorbait en quelque sorte l'exécutif; mais toujours, chacun des pouvoirs était renfermé strictement dans sa sphère propre. Aucune relation régulière, aucune pénétration réciproque n'étaient établies entre eux ; l'asservissement de l'un à l'autre était absolu ou, s'ils étaient indépendants, les conflits inévitables étaient insolubles. Tel fut le vice fondamental de toutes les Constitutions qui se sont succédé depuis 1791 jusqu'en 1814, et le même vice se retrouve, sous des formes différentes, dans la Constitution de 1852 et dans le régime pratiqué par l'Assemblée nationale de 1871.

174. Les inconvénients du système s'étaient fait sentir dès l'origine ; mais c'est à la monarchie constitutionnelle que revient l'honneur d'avoir trouvé une solution satisfaisante. Renonçant à l'application stricte du principe de la séparation des pouvoirs, le régime parlementaire cherche, au contraire, à obtenir la pénétration continuelle et réciproque du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Tout en maintenant l'indépendance nécessaire du gouvernement et des administrations

qui en relèvent, il les soumet au contrôle incessant, à la direction également nécessaire du parlement qui représente la volonté nationale. Inversement, tout en conservant le droit absolu du parlement en matière législative, il permet d'y faire prévaloir les nécessités, les convenances et les traditions gouvernementales et administratives, en donnant au gouvernement le droit de faire des propositions de loi, de prendre part à toutes les délibérations et même d'exercer dans une mesure plus ou moins large un droit de *veto*. La caractéristique du régime parlementaire, c'est l'organisation du conseil des ministres et la responsabilité solidaire du cabinet. Théoriquement, le choix des ministres responsables appartient au chef irresponsable du pouvoir exécutif; la pratique, en ce point, se conforme à la théorie, dans ce sens au moins que le choix du chef du pouvoir exécutif s'exerce entre un nombre plus ou moins considérable de personnes. Mais c'est la majorité du parlement ou plus exactement, selon une pratique constante, imposée par la force même des choses, la partie du parlement où se trouve plus spécialement représentée la volonté nationale, qui indique par ses votes, au chef du pouvoir exécutif, dans quelle nuance d'opinion et par conséquent dans quel cercle de personnes devra s'exercer son choix. Ainsi constitué, le cabinet est solidairement responsable. Cette responsabilité peut être poursuivie devant la justice répressive; elle ne l'a été que très rarement, quoique réclamée plusieurs fois; généralement, elle est purement parlementaire et se réalise par les interpellations, par les votes de confiance ou de non-confiance. Par ce procédé, la direction suprême du gouvernement reste entre les mains du parlement, et réciproquement le parlement est saisi et renseigné, par les hommes les plus compétents, de tout ce que réclament les vrais intérêts du pays et les nécessités du gouvernement.

175. Si l'organisation du cabinet, telle que nous venons de l'esquisser, est un des caractères essentiels du régime parlementaire, il n'est pas le seul. Presque toujours, et non sans raison, on a considéré que cette manière de concevoir le pouvoir exécutif est incompatible avec l'existence d'une assemblée unique. La puissance d'une assemblée unique est, en effet,

si décisive, si irrésistible, qu'elle implique presque nécessairement la dépendance du pouvoir exécutif. Vouloir, comme on l'a tenté en 1848, mettre en présence un pouvoir exécutif indépendant par son origine, et une assemblée unique, c'est aller tout droit au conflit, au coup d'Etat ou à la révolution. Assemblée unique et pouvoir exécutif dépendant de cette assemblée, émanant d'elle et révocable à volonté, sont les termes corrélatifs d'une même conception politique. Cette conception n'est pas celle qu'ont adoptée les législateurs de 1875. Ils ont préféré le régime parlementaire, et voici, en résumé, comment ils ont cru pouvoir l'organiser dans un gouvernement républicain.

176. Sous un président élu à temps, irresponsable sauf le cas de haute trahison, participant en quelque mesure à l'œuvre législative par son droit d'initiative et par le droit de provoquer une nouvelle délibération sur une loi votée, le pouvoir exécutif est exercé par un conseil des ministres, dont les membres, nommés par le Président de la République, sont solidairement responsables pour tous les actes du gouvernement et servent d'intermédiaires nécessaires et permanents entre le président qui les nomme et le parlement qui leur donne ou leur refuse sa confiance. Le pouvoir législatif est exercé par un parlement divisé en deux Chambres, distinctes par leur origine, mais indépendantes l'une et l'autre du pouvoir exécutif et ayant des attributions identiques, sauf en deux points : 1° les lois de finances doivent être votées d'abord par la Chambre des députés ; 2° le Sénat peut autoriser le Président de la République à dissoudre la Chambre des députés.

177. La République parlementaire, ainsi constituée, diffère de la monarchie parlementaire par les caractères suivants : 1° le chef du pouvoir exécutif est élu pour un temps déterminé ; il peut être mis en accusation pour fait de haute trahison, et quoique investi du droit d'initiative, il ne peut arrêter l'œuvre législative par aucune sorte de *veto* ou de refus de sanction; 2° le parlement, complètement indépendant dans ses deux branches, du pouvoir exécutif, se réunit de plein droit à la date fixée par la loi; il est maître de ses prorogations et de ses ajournements, il peut mettre en accu-

sation non seulement les ministres, mais encore le chef du pouvoir exécutif en cas de haute trahison ; 3° les attributions du pouvoir exécutif sont plus restreintes et celles du pouvoir législatif plus étendues en beaucoup de matières ; 4° la Chambre des députés ne peut être dissoute par le Président de la République que sur l'avis conforme du Sénat.

178. La loi du 23 novembre 1873, qui instituait le septennat, statuait que, dans les trois jours de sa promulgation, une commission de trente membres serait nommée pour l'examen des lois constitutionnelles. Dès sa formation, cette commission se trouva saisie de deux projets déposés depuis longtemps par le gouvernement de M. Thiers, l'un sur les pouvoirs publics, l'autre sur les élections, projets qui rencontrèrent dans son sein la plus vive opposition. Le 15 mars 1874, un nouveau projet lui fut soumis par M. de Broglie, vice-président du conseil des ministres. Le simple rapprochement de cette date avec celle de la formation de la commission suffit pour montrer avec quelle lenteur celle-ci procédait à son œuvre, à quelles difficultés, à quelles hésitations elle se heurtait. C'est, en effet, dans cette période, que les manœuvres les plus savantes et les plus actives furent faites en vue d'une restauration de la monarchie. Ces manœuvres n'ayant pu aboutir, sans toutefois qu'elles fussent abandonnées, la commission se décida enfin à déposer, le 15 juillet 1874, sur le rapport de M. de Ventavon, un projet de loi relatif aux pouvoirs publics. Ce projet, qui fut le point de départ de la loi du 25 février 1875, instituait deux Chambres ; mais quant à la forme même du gouvernement et à l'organisation du pouvoir exécutif, il ne proposait rien de définitif. Il se contentait d'organiser les pouvoirs personnels du maréchal de Mac-Mahon pendant la durée de son septennat, sans fixer aucune règle pour l'avenir. Le 3 août 1874, M. Lefèvre-Pontalis déposa un second rapport sur l'institution et les attributions du Sénat.

Après de nombreuses péripéties, dans le détail desquelles nous ne pouvons entrer ici, la discussion s'ouvrit sur le premier projet de loi, et tout le plan de la commission fut renversé par l'adoption, en seconde lecture, d'un amendement présenté par M. Wallon. Cet amendement donnait franche-

ment au chef du pouvoir exécutif le titre de Président de la République et statuait qu'il serait élu pour sept ans par le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. En réglant ainsi la transmission des fonctions du chef du pouvoir exécutif, cet amendement, à vrai dire, consacrait l'existence de la République et donnait enfin au gouvernement républicain le caractère de permanence et de stabilité qui jusqu'alors lui faisait défaut et que le pays réclamait ardemment. Mais il déplaisait par plus d'un côté aux deux fractions entre lesquelles l'Assemblée était partagée, et s'il fut voté à la majorité d'une seule voix (1), il est certain que ce fut surtout, au moins en ce qui concerne les membres de la droite qui s'y rallièrent, dans la pensée qu'une révision plus ou moins prochaine leur permettrait de réaliser ce qui restait leur idéal politique.

179. Quant à l'organisation du pouvoir législatif, et particulièrement sa division en deux Chambres et le mode de composition du Sénat, les délibérations ne furent pas moins laborieuses et les revirements moins nombreux, ni moins inattendus. La discussion du principe des deux Chambres avait précédé la présentation des lois constitutionnelles. Elle s'était ouverte à l'occasion de la loi du 13 mars 1873 (voy. *suprà* n° 169), dont l'article 5 rangeait parmi les objets sur lesquels l'Assemblée nationale devait statuer « la création et les attributions d'une seconde Chambre ». M. de Broglie, rapporteur de la commission qui avait préparé cette loi, ne dissimulait pas que, dans sa pensée, la création d'une seconde Chambre était une protestation « contre le principe brutal et démagogique de la souveraineté pure et absolue du nombre. Par cela seul que vous annoncerez, disait-il, votre dessein d'établir un pouvoir dont l'entrée devra être réservée aux citoyens distingués par l'intelligence, par l'éducation, par les services rendus, par les grands intérêts sociaux qu'ils représentent, vous attesterez que l'égalité civile et politique, reconnue

(1) Il faut remarquer que cette majorité d'une seule voix devint très considérable dans les votes ultérieurs. A la troisième délibération, l'article en question réunit 413 voix contre 248.

par nos lois, se distingue à vos yeux de ce nivellement grossier qui conteste et veut annuler toutes les supériorités légitimes. Vous attesterez combien est profond à vos yeux le besoin de chercher partout des défenseurs pour la société menacée; c'est ainsi d'ailleurs que le Président de la République (M. Thiers) a qualifié l'institution dont il désire que nous dotions la France, en lui donnant le nom de *Chambre de résistance.* »

180. Ainsi posé, le principe d'une seconde Chambre ne pouvait manquer de soulever une vive opposition. Il fut énergiquement combattu par MM. Gambetta et Louis Blanc. Après avoir protesté contre la pensée de créer dans le sein du Parlement une assemblée dont le rôle essentiel serait de résister à la Chambre issue directement du suffrage universel, l'un et l'autre orateurs cherchèrent à démontrer qu'une seconde Chambre ne se comprend qu'autant « qu'elle correspond à un intérêt profondément distinct de celui qui est représenté par la première et que, dans ce cas, il y aura une lutte, et tôt ou tard cette lutte aboutira à une de ces victoires qu'on appelle des révolutions ». « Ces prétendus pouvoirs modérateurs, ajoutait M. Louis Blanc, n'ont jamais rien modéré, et, en revanche, ils ont tout entravé. Pour tenir en échec le despotisme d'une assemblée unique, despotisme, je le reconnais, très redoutable, le meilleur moyen serait celui qui consisterait à réprimer ses excès, sans éveiller ses jalousies, celui qui résulterait, comme cela se pratique aux Etats-Unis, du droit donné au pouvoir judiciaire d'annuler les lois inconstitutionnelles sans bruit, sans éclat, sans provocation et au fur et à mesure de leur application à des cas particuliers. »

181. Le principe de la division du pouvoir législatif en deux Chambres fut défendu par M. Laboulaye à un point de vue tout différent de celui de M. de Broglie. La Chambre haute, selon lui, issue, comme la Chambre des députés, du suffrage universel, ne devait pas être une Chambre de résistance, un instrument de lutte entre les mains d'un gouvernement de combat, mais uniquement une Chambre de contrôle, de révision du travail législatif. « Prétendre que l'on peut gouverner un pays, un grand pays comme le nôtre, s'écriait-il, avec une assemblée de 700 membres, c'est retomber

dans la doctrine de la Convention, c'est vouloir en arriver au régime du Comité du salut public et finir par le césarisme ! Trois fois on a fait l'expérience d'une Chambre unique en France et trois fois l'expérience a échoué. Et il y en a une raison tout simple, tout élémentaire. Qu'est-ce qu'un pouvoir législatif que rien ne limite ? C'est l'arbitraire, c'est un despotisme excercé par 500 ou 600 membres. »

Une forte majorité (378 contre 293), se prononça pour le principe de la division du pouvoir législatif en deux Chambres.

182. En conséquence de ce vote, le 19 mai 1873, M. Dufaure, au nom du gouvernement de M. Thiers, présenta un projet de loi tendant à l'institution d'un Sénat, élu par le suffrage universel dans certaines catégories d'éligibles. Le 24 mai fit ajourner l'examen de ce projet, et ce ne fut qu'en 1874, comme nous l'avons dit, que M. de Broglie déposa un autre projet plus conforme à l'esprit qui avait fait instituer le septennat. D'après ce projet, la Chambre haute appelée d'un nom d'ancien régime *Grand Conseil*, devait comprendre trois classes de membres : 1° des membres de droit ; 2° des membres nommés par le Président de la République ; 3e des membres élus par les départements et les colonies.

183. La commission des trente écarta le projet de M. Dufaure et se rallia sans hésitation au projet de M. de Broglie en remplaçant seulement le nom de Grand Conseil par celui de Sénat. Comme dans le projet de M. de Broglie, le Sénat devait comprendre : des sénateurs de droit (maréchaux, amiraux, cardinaux, premiers présidents titulaires et honoraires de la Cour de cassation et de la Cour des comptes), des sénateurs nommés par le Président de la République, et des sénateurs nommés dans les départements et dans les colonies par certaines catégories, très restreintes, d'électeurs. Le rapporteur, M. Lefèvre-Pontalis, expliquait aussi franchement que l'avait fait, en 1873, M. de Broglie, l'esprit dont s'était inspiré la commission. Il ne cachait pas son intention de faire du Sénat le centre de la résistance aux tendances trop démocratiques de la Chambre du suffrage universel. « Une nation, dit-il, est livrée à toutes les surprises, à toutes les aventures quand la volonté de la majorité nu-

mérique des citoyens peut faire la loi à tous les intérêts, les dominer ou les supprimer. Or le suffrage universel n'est que le porte-voix des volontés du plus grand nombre, et comme il n'est pas, à coup sûr, infaillible de sa nature, il est nécessaire qu'il puisse être mis hors d'état de nuire à la minorité. Il ne faut pas que si le suffrage universel est tenté de sacrifier les intérêts de la capacité, de la stabilité, de la conservation nécessaires à l'existence d'une société, il puisse faire tout ce qu'il veut. Ce sont ces intérêts qu'il faut mettre en quelque sorte à l'abri de toute atteinte, en leur assurant la représentation à laquelle ils ont droit et en leur permettant de se choisir librement des défenseurs. Telle est dans une société démocratique comme la nôtre l'importance, la nécessité d'un Sénat. C'est à ce rôle qu'il doit être destiné, ce n'est donc pas du suffrage universel qu'il doit sortir. C'est tout ce qui s'élève par le mérite, par l'expérience, par les services rendus, par la fortune acquise au-dessus du suffrage universel qui doit servir à constituer le corps électoral d'élite auquel l'élection des sénateurs doit être demandée. »

184. La discussion de ce projet de loi, dont le rapport avait été déposé dès le 3 août 1874, ne commença que le 25 janvier 1875. La thèse de M. de Broglie et de la commission ne rencontra pas d'abord grande faveur dans l'Assemblée. Quand M. Pascal Duprat, au cours de la deuxième délibération, proposa de faire élire les sénateurs par le suffrage universel tout comme les députés, pour cette raison principalement que si la Chambre haute n'émanait pas du suffrage universel, elle n'aurait aucune force, aucune autorité pour résister aux entraînements de l'autre Chambre, cette proposition fut adoptée par 322 voix contre 310, et dans la majorité un certain nombre de voix de la droite se rencontrèrent avec celles de tous les républicains.

185. A ce moment, intervint le maréchal de Mac-Mahon. Le général de Cissey, vice-président du conseil, déclara en son nom que ce vote lui paraissait « dénaturer l'institution du Sénat et enlever ainsi à l'ensemble des lois constitutionnelles le caractère qu'elles ne sauraient perdre sans compromettre les intérêts conservateurs. Le gouvernement, ajoutait-il, ne saurait s'associer aux résolutions prises. Il croit de son devoir

d'en prévenir avant qu'elles puissent devenir définitives ». Cette intervention au moins singulière et une déclaration analogue faite au nom de la commission par M. Lefèvre-Pontalis ne firent pas tout d'abord dévier la discussion. M. Laboulaye, soutenant un amendement de M. Bardoux, prit la défense du principe de l'élection du Sénat par le suffrage universel et invoqua à l'appui de son opinion des arguments qui méritent d'être retenus. « Il n'y a qu'une chose, dit-il, qui puisse faire contrepoids au suffrage universel, c'est le suffrage universel lui-même. On dit toujours : le Sénat sera la doublure de la Chambre des députés ; il serait plus simple de faire toutes les élections à la fois, de séparer les gens par une cloison. On croit que parce qu'on a dit un mot spirituel, on a donné une raison. Mais je ne doute pas que si l'on prenait parmi nous 400 membres, qu'on leur donnât une salle à part dans le même palais, avec le droit de dissolution, avec le droit de contrôle sur leurs collègues, je ne doute pas qu'au bout de six mois les deux assemblées n'eussent un esprit différent. Nous vous demandons un Sénat nommé pour neuf ans, se renouvelant par tiers, gardant par conséquent l'esprit de durée, et vous dites : c'est la même chose que la Chambre des députés. Non, c'est autre chose et je crois que vous serez amenés, en y réfléchissant plus froidement et plus tranquillement, à vous demander si cette conception n'est pas susceptible d'une très longue durée et d'une véritable stabilité. »

Cette combinaison était assurément celle qui aurait donné au Sénat le plus d'autorité ; elle aurait empêché qu'une des Chambres pût être considérée comme représentant plus directement la volonté nationale, et investie, à ce titre, d'une prééminence politique, incontestée en fait, et très rarement contestée, même en théorie.

Quoi qu'il en soit, tout ce long travail préparatoire avorta misérablement. Par 368 voix contre 345, l'Assemblée déclara qu'elle ne passerait pas à une troisième délibération.

186. Tout était à recommencer et les projets ne manquèrent pas. La commission prit dans ces divers projets ce qui lui semblait cadrer le mieux avec l'ensemble d'idées qu'elle ne se résignait pas à abandonner. Elle soumit à l'Assemblée un

nouveau projet portant que le Sénat comprendrait trois cents membres, dont cent nommés par le Président de la République et inamovibles, et les deux cents autres élus dans les départements et les colonies par un collège électoral composé : 1° des députés du département ou de la colonie ; 2° des membres du conseil général et des conseils d'arrondissement ; 3° d'un délégué de chaque commune désigné par le conseil municipal renforcé par les plus imposés en nombre égal à ses membres. Un contre-projet, présenté par MM. Wallon et Target, différait en deux points de celui de la commission : il proposait de faire nommer par l'Assemblée, et non par le Président, les cent membres inamovibles, et de supprimer l'adjonction des plus imposés aux conseils municipaux pour l'élection des délégués. Sur ces deux points, quoique le gouvernement ne s'y opposât pas, la commission déclara ne pouvoir faire aucune concession. Elle les repoussait l'un et l'autre, comme incompatibles avec le système de « garanties gouvernementales » qu'elle croyait avoir mission de réaliser. Voici comment M. Lefèvre-Pontalis expliquait la partie du projet relative à l'élection des délégués communaux : « Pour ne pas nous mettre en contradiction avec ce système, nous n'avons pas voulu attribuer aux grandes communes plus de délégués qu'aux petites. C'eût été donner raison à ceux qui n'auraient pas manqué de réclamer dès lors la représentation proportionnelle des communes. Nous aurions ainsi reconnu, sous une autre forme, la loi du nombre ; et c'est le contrepoids de la loi du nombre que nous avons voulu chercher en organisant le Sénat. C'est à ce prix qu'il donnera satisfaction aux intérêts conservateurs dont il est et doit rester le gardien... La commission accepte et vous propose un système d'élection qui ne fait pas du suffrage universel un maître auquel il n'y a qu'à obéir ; mais qui lui rend hommage, puisqu'il ne prend que les élus du suffrage universel pour électeurs des membres du Sénat. » N'oublions pas, toutefois, qu'aux conseillers municipaux élus, la commission et le rapporteur persistaient à adjoindre les plus imposés, ce qui diminuait singulièrement la force de l'argument.

M. Wallon s'attachait plus étroitement à l'idée que tous les électeurs du Sénat devaient être des élus du suffrage

universel. En conséquence, il réclamait, d'une part, pour l'Assemblée, la nomination des inamovibles (dont il réduisit le nombre de 100 à 75), et, d'autre part, il demandait que les plus imposés ne fussent pas adjoints aux conseils municipaux pour l'élection des délégués. Sur ces deux points, l'Assemblée, à une grande majorité, lui donna raison, et la loi du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, fit de l'amendement de M. Wallon une disposition constitutionnelle.

187. En ce qui concerne la Chambre des députés, les dispositions très peu nombreuses qui s'y rapportent dans les lois constitutionnelles du 25 février et du 16 juillet 1875 ne donnèrent lieu à aucune discussion importante. La première de ces lois dispose simplement que la Chambre des députés est nommée par le suffrage universel dans les conditions déterminées par la loi électorale. La loi du 16 juillet sur les *rapports des pouvoirs publics* ne fait guère que reproduire les règles, depuis longtemps pratiquées, du gouvernement parlementaire, en les adaptant plus ou moins bien au régime républicain. Nous n'avons à signaler ici qu'un point, d'importance considérable et où se manifesta de nouveau la tendance de l'Assemblée à atténuer autant que possible les conséquences de la forme républicaine qu'elle avait dû se résigner à reconnaître. Toutes les constitutions républicaines avaient proclamé la permanence des assemblées, ce qui impliquait pour elles le droit de se réunir à jour fixe, de s'ajourner, si elles le jugeaient convenable, et d'exercer leur mandat jusqu'au terme fixé par la Constitution. Le pouvoir exécutif n'avait le droit ni de les convoquer, ni de les ajourner, ni de les dissoudre. L'Assemblée qui, dans la loi du 25 février, avait déjà conféré au Président de la République le droit de dissoudre la Chambre des députés, en en subordonnant toutefois l'exercice à l'avis conforme du Sénat, fit un pas de plus dans la même voie. Tout en déterminant le jour où les Chambres, à défaut de convocation, doivent se réunir de plein droit pour leur session ordinaire, fixée elle-même à une durée de cinq mois au moins chaque année, la loi du 16 juillet confère au Président de la République le droit de les convoquer, de prononcer la clôture de leurs sessions, même de les ajourner pour un délai d'un mois et

de renouveler une seconde fois cet ajournement dans le cours de la même session ordinaire. De plus le Président de la République a le droit de convoquer les Chambres en session extraordinaire et la seule concession faite aux traditions républicaines, c'est l'obligation qui lui est imposée de convoquer une session extraordinaire sur une demande formée par la majorité absolue des membres de chacune des deux Chambres. En trois cas seulement les Chambres se réunissent de plein droit : à défaut de convocation, le quinzième jour avant l'expiration des pouvoirs du président pour procéder à l'élection de son successeur; immédiatement, pour le même but, en cas de décès ou de démission du président; et dans les deux jours qui suivent la déclaration de l'état de siège faite par le Président de la République pendant un ajournement des Chambres (1).

---

(1) L. 16 juillet 1875, art. 2, 3; L. 3 avril 1878, art. 2.

TITRE II.

ORGANISATION DES DEUX CHAMBRES.

CHAPITRE PREMIER.

ORGANISATION DU SÉNAT.

SECTION PREMIÈRE.

LOI CONSTITUTIONNELLE ET LOI ORGANIQUE DE 1875.

§ 1. — Loi constitutionnelle du 24 février 1875.

188. La Constitution elle-même, nous l'avons vu, a, dans la loi du 24 février 1875, déterminé les bases de la composition du Sénat. Le nombre des sénateurs est fixé à 300, dont 75 élus par l'Assemblée nationale et, après sa séparation, par le Sénat lui-même, inamovibles et à vie (art. 1 et 7) (1). Les trois autres quarts, 225, sont élus par un collège électoral, réuni au chef-lieu du département ou de la colonie, et comprenant : les députés, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement, électeurs de droit, et les délégués élus, un par chaque conseil municipal, parmi les électeurs de la commune (art. 1 et 4) (2). Ces sénateurs sont nommés pour neuf ans et renouvelables par tiers tous les trois ans.

---

(1) Les sénateurs inamovibles ont été supprimés par la loi du 9 décembre 1884. Voy. *infrà*, n° 226.

(2) Dans l'Inde française, les membres du Conseil colonial ou des conseils locaux remplacent les membres des conseils généraux et d'arrondissement et les délégués communaux.

En vue de ce renouvellement triennal, au début de la première session du Sénat, les départements ont dû être divisés en trois séries comprenant chacune un nombre égal de sénateurs, et il a été procédé par la voie du tirage au sort à la désignation des séries qui devaient être renouvelées à l'expiration de la première et de la deuxième période triennale (1). Quant aux conditions d'éligibilité, la Constitution exige seulement que l'on soit *Français*, âgé de quarante ans et jouissant des droits civils et politiques (art. 3) : par ces derniers mots, se trouve précisé le sens de cette expression trop générale ; il n'est question que des *citoyens français*.

189. En ce qui concerne la procédure de l'élection des sénateurs inamovibles, la loi organique du 7 août 1875 ne fait que préciser en quelques points les dispositions de la loi constitutionnelle. Celle-ci avait réglé déjà que l'élection devait se faire en séance publique, au scrutin de liste et à la majorité absolue (art. 5 et 7). La loi du 2 août reproduit cette disposition en ajoutant que la majorité absolue est requise, quel que soit le nombre des scrutins et en étendant cette règle aux élections d'inamovibles à faire par le Sénat (art. 24 et 25). Le règlement du Sénat indique la marche à suivre dans ces élections. Aucune élection ne peut avoir lieu que huit jours après la fixation de sa date par le Sénat en séance publique, et cette date ne peut être reculée au delà du délai de deux mois à partir de la vacance (2). Le résultat de l'élection est annoncé, en séance publique, immédiatement après le vote, mais l'élu n'est proclamé que trois jours après, et si, dans ce délai, une réclamation se produit, la proclamation n'a lieu qu'après décision du Sénat sur la capacité de l'élu. Cette décision se prend sans renvoi aux bureaux (3).

La loi organique du 2 août 1875 règle avec beaucoup de soin et de détails tout ce qui concerne l'élection des sénateurs des départements et des colonies, au sujet de laquelle la loi constitutionnelle du 24 février 1875 n'avait posé

---

(1) Extrait du procès-verbal de la séance du Sénat du 29 mars 1876.
(2) L. 24 février 1875, art. 7.
(3) Règ. du Sénat, 10 juin 1876, art. 8.

que quelques principes généraux. La plupart des dispositions de la loi du 2 août étant encore en vigueur sur ce point, même après la loi du 9 décembre 1884, nous devons en donner ici une analyse complète.

§ 2. — Convocation des collèges électoraux.

190. C'est le Président de la République qui, par décret, convoque les collèges électoraux. Ce décret doit être rendu au moins six semaines avant le jour de l'élection et fixer en même temps le jour de la nomination des délégués communaux. Entre la nomination des délégués et l'élection des sénateurs, il doit y avoir un intervalle d'un mois au moins (art. 1).

Les conseils municipaux se réunissent pour procéder à l'élection des délégués au jour fixé par le décret présidentiel. Si les membres du conseil ne sont pas en nombre suffisant, une loi spéciale qui se réfère à celle du 5 mai 1855, et qui est reconnue applicable à tous les cas semblables, décide que le maire doit les convoquer à une seconde, et, s'il y a lieu, à une troisième délibération, et que le délai entre chaque convocation et la réunion est réduit à un jour franc (1).

Chaque conseil municipal, quels que soient le nombre de ses membres et l'importance de la commune, nomme un délégué (2), et le même jour, par un scrutin différent, un suppléant qui remplace le délégué en cas de décès, de refus ou d'empêchement. L'élection a lieu sans débat, au scrutin secret, à la majorité absolue aux deux premiers tours et à la majorité relative au troisième tour; en cas de partage égal des voix, à ce troisième tour, le plus âgé est élu. La loi ne disant pas, comme plusieurs lois précédentes, qu'après le deuxième tour de scrutin il y a lieu à ballottage entre les deux noms ayant réuni le plus de voix, il en résulte qu'au

---

(1) L. 30 décembre 1875, art. 1.

(2) Voy. *infrà*, n° 218 et suiv., les dispositions nouvelles de la loi du 9 décembre 1884 sur ce point.

troisième tour les suffrages peuvent se porter soit sur le candidat qui au deuxième tour aurait eu le moins de voix, soit même sur un candidat nouveau, et c'est pour cela aussi qu'au troisième tour la majorité relative suffit. La loi n'indique pas non plus le nombre de votants ni le nombre proportionnel de voix exigé pour la validité de l'élection, d'où il faut conclure qu'il suffit que le conseil municipal comprenne le nombre de membres présents nécessaire pour la validité de ses votes en général, et que la moitié plus un des votants, quel qu'en soit le nombre, suffit pour la validité de la nomination. C'est le maire qui préside, dans tous les cas, la séance; mais s'il ne fait pas partie du conseil, il ne prend point part au vote. Cette disposition a été introduite dans la loi par référence à la loi du 2 janvier 1874 qui, réagissant contre la loi plus libérale du 14 avril 1871, avait permis de prendre les maires en dehors du conseil municipal, faculté retirée au gouvernement par la loi du 12 août 1876 (1). Dans le même esprit, la loi décide qu'au cas de dissolution d'un conseil municipal, la nomination du délégué ne se fait pas par la commission municipale: c'est l'ancien conseil, réuni à cette seule fin, qui y procède.

191. L'élection peut porter indifféremment soit sur un membre du conseil municipal, soit sur un électeur quelconque de la commune, sauf, bien entendu, les députés, les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement, qui tiennent de la loi elle-même (2) leur mandat d'électeurs sénatoriaux.

Le délégué nommé doit, s'il est présent, déclarer immédiatement son acceptation ou son refus; s'il est absent, il doit faire parvenir au préfet l'avis de son acceptation dans les cinq jours à partir de la notification que le maire est tenu de lui faire dans les vingt-quatre heures. En cas de refus ou de silence, il est remplacé par le suppléant qui est alors porté sur la liste comme délégué de la commune (3).

---

(1) Depuis la dernière loi municipale, elle n'a plus d'objet.
(2) L. const. 24 février 1875, art. 2 et 3; cf. art. 8, § 3.
(3) L. 2 août 1875, art. 4.

Les mêmes règles s'appliquent aux suppléants, quoique la loi ne le dise pas en termes exprès; cela résulte de la nature même du mandat qui ne peut être obligatoire que par le consentement du mandataire, ainsi que de la déclaration formelle du rapport et, implicitement, du texte même de la loi qui, dans un autre article (art. 5), parle de l'acceptation ou du refus des délégués et des suppléants.

192. Le procès-verbal de l'élection, rédigé séance tenante, est immédiatement transmis au préfet, il mentionne l'acceptation ou le refus des délégués et des suppléants, les protestations qui ont pu être élevées contre la régularité du vote par des membres du conseil municipal. Copie de ce procès-verbal doit être affichée à la porte de la mairie (1).

Au vu des procès-verbaux, le préfet dresse dans la huitaine un tableau des résultats de l'élection des délégués et des suppléants. Tout requérant peut en prendre communication, le copier et le publier; il peut aussi prendre dans les bureaux de la préfecture connaissance de la liste, par commune, des conseillers municipaux du département, et dans les bureaux des sous-préfectures, de la liste des conseillers municipaux de l'arrondissement (2).

Le droit de protester contre la régularité de la nomination des délégués n'est pas restreint aux seuls membres du conseil municipal, il appartient à tout électeur de la commune. Ce droit a été reconnu comme étant la conséquence nécessaire du principe que l'électeur du conseil municipal doit être considéré comme étant électeur sénatorial du premier degré. La protestation doit être adressée au préfet dans les trois jours de l'élection. Le préfet, de son côté, s'il estime que les opérations ont été irrégulières, peut, d'office, en demander l'annulation (3).

193. Les protestations sont portées devant le conseil de préfecture (dans les colonies, devant le conseil privé) et jugées par lui, sauf recours au conseil d'Etat (4). Le conseil

---

(1) *Ibid.*, art. 5.
(2) *Ibid*, art. 6.
(3) *Ibid.*, art 7.
(4) *Ibid.*, art. 8, § 1er.

de préfecture doit statuer immédiatement, de manière que, dit le rapporteur « en cas d'annulation, l'élection du délégué ou du suppléant puisse être recommencée à temps ».

194. Pour le recours au conseil d'Etat, aucun délai n'est et ne pouvait être fixé ; il en résulte qu'il peut y avoir quelque difficulté à concilier le droit donné au conseil d'Etat de réformer les décisions des conseils de préfecture avec le droit de vérification de la régularité des élections que la Constitution attribue à chacune des deux Chambres dans les termes les plus absolus (1). Dans la pensée de la commission, telle qu'elle résulte du rapport, le Sénat devrait surseoir jusqu'après la décision du conseil d'Etat, mais dans le cas seulement « où le résultat de la vérification pourrait être subordonné au jugement des instances engagées devant le conseil d'Etat ». C'est donc au Sénat qu'il appartient d'apprécier, dans chaque cas particulier, la portée des protestations et l'influence qu'elles exerceraient si elles étaient reconnues fondées sur l'ensemble de l'élection. Il ne peut pas dépendre de la passion, de la mauvaise foi ou du caprice d'un ou de plusieurs protestataires de retarder, peut-être pour longtemps, la constitution définitive du Sénat, ni de faire échec à son droit souverain de vérifier les pouvoirs de ses membres. Il en est ainsi surtout quand la sentence du conseil de préfecture, reconnaissant la régularité des opérations électorales, a été rendue en temps utile, c'est-à-dire antérieurement à l'élection, et que le recours contre cette décision n'a été formé que postérieurement. C'est dans ces conditions et dans ce sens que la question a été posée et résolue par le Sénat lors de la vérification des dernières élections sénatoriales (2).

195. La décision du conseil de préfecture fait loi provisoirement, le recours au conseil d'Etat n'ayant pas d'effet suspensif. En conséquence, si l'élection d'un délégué est annulée parce qu'il ne remplit pas les conditions exigées par la loi ou pour vice de forme, il est remplacé par le suppléant;

---

(1) L. 16 juillet 1875, art. 10. « Chacune des deux Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection. »

(2) Election sénatoriale de l'Eure. Rapport de M. Ninard. Voy. *Journal officiel* du 13 février 1884.

si l'annulation est prononcée à la fois contre l'élection du délégué et celle du suppléant, comme aussi en cas de refus ou de décès de l'un et de l'autre, il est procédé à de nouvelles élections au jour fixé par arrêté du préfet (1).

§ 3. — Élection des sénateurs.

196. Huit jours au moins avant celui fixé pour l'élection, le préfet (dans les colonies, le directeur de l'intérieur), dresse, par ordre alphabétique, la liste des électeurs sénatoriaux du département. Cette liste comprend, outre les délégués des communes, les électeurs de droit : députés, conseillers généraux et conseillers d'arrondissement. Tous les électeurs de droit sont portés sur la liste, du jour où ils ont été proclamés par les commissions de recensement, alors même que leurs pouvoirs n'auraient pas encore été vérifiés (2).

197. Les mêmes règles s'appliquent aux trois départements de l'Algérie, sauf que le collège électoral et, par conséquent, la liste à dresser par les préfets, ne doivent comprendre, outre les députés, que les membres *citoyens français* du conseil général, et les délégués nommés par les membres *citoyens français* de chaque conseil municipal, parmi les électeurs *citoyens français* de la commune (3). C'est la conséquence du principe constitutionnel que la qualité de citoyen français est la première et fondamentale condition de l'électorat et de l'éligibilité politiques.

198. Au jour fixé par le décret du Président de la République, le collège se réunit au chef-lieu du département, sous la présidence du président du tribunal civil, ou, en son absence, du vice-président, et, à son défaut, du juge le plus ancien. Le bureau est complété par les deux plus anciens et les deux plus jeunes électeurs présents à l'ouverture de la séance. Il choisit son secrétaire parmi les électeurs, répartit les électeurs, par ordre alphabétique, en sections de vote comprenant au moins cent

---

(1) L. 2 août 1875, art. 8, §§ 2 et 3.
(2) *Ibid.*, art. 9 et 10.
(3) *Ibid.*, art. 11.

électeurs, et nomme le président et les scrutateurs de chacune de ces sections. Le bureau statue sur toutes les difficultés et contestations qui peuvent s'élever au cours de l'élection, mais sans pouvoir s'écarter des décisions rendues par le conseil de préfecture ou le conseil d'Etat sur les protestations dont ils ont pu être saisis (1).

199. Le premier scrutin est ouvert à huit heures du matin et clos à midi; le second est ouvert à deux heures et clos à quatre heures; le troisième, s'il y a lieu, est ouvert à six heures et fermé à huit. Les résultats de chaque scrutin sont recensés par le bureau et proclamés le jour même par le président (2).

200. Nul n'est élu sénateur aux deux premiers tours s'il ne réunit la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits. Au troisième tour, la majorité relative suffit et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu (3). De cette dernière disposition il y a lieu de conclure, comme pour les délégués (voy. *suprà*, n° 186), qu'après les deux premiers tours, il n'y a pas proprement de ballottage, et que l'élection peut porter, au troisième tour, sur un candidat quelconque, qu'il ait ou non été porté déjà dans les premiers scrutins.

201. La loi que nous analysons maintient, en général, pour les réunions électorales publiques en vue des élections des sénateurs, la loi du 6 juin 1868. Elle y apporte pourtant des modifications importantes. Ainsi elle supprime la disposition suivant laquelle ces réunions ne pouvaient avoir lieu dans les cinq jours précédant l'élection, disposition difficile à comprendre pour les élections des députés (4) et qui, pour les élections sénatoriales faites au chef-lieu du département, aurait été l'équivalent d'une interdiction absolue.

202. Ainsi encore, tout en exigeant que la réunion soit précédée d'une déclaration, signée par sept citoyens domici-

---

(1) *Ibid.*, art. 12 et 13.
(2) *Ibid.*, art. 14.
(3) *Ibid.*, art. 15.
(4) La loi du 30 juin 1881 l'a supprimée pour toutes les réunions électorales (art. 3).

liés, elle statue qu'il suffit que ces citoyens soient domiciliés dans l'arrondissement, et non pas nécessairement dans la commune; que la réunion pourrait avoir lieu dès le lendemain de la déclaration (et non après trois jours francs), et qu'elle serait accessible à tout candidat mentionné dans la déclaration. Ces concessions faites, la loi n'en demeurait pas moins très restrictive, notamment en ce point que les électeurs sénatoriaux seuls pouvaient y assister (1).

203. Les réunions publiques électorales en vue des élections sénatoriales peuvent avoir lieu depuis le jour de la nomination des délégués, jusques et y compris celui de l'élection; elles doivent être précédées d'une déclaration faite, au moins la veille, par sept électeurs sénatoriaux de l'arrondissement, et indiquant le local, le jour et l'heure de la réunion, ainsi que les nom, profession et domicile des candidats qui devront s'y présenter. Cette déclaration doit être remise au préfet ou au sous-préfet (2). Ne peuvent prendre part à ces réunions que les électeurs sénatoriaux et les candidats dont les noms ont été portés dans la déclaration. Ces délégués doivent justifier de leur qualité par un certificat du maire de leur commune, et les candidats par un certificat du fonctionnaire qui a reçu la déclaration. L'autorité municipale est chargée de veiller à l'exécution de cette mesure (3).

204. Les autres dispositions de la loi de 1868 sont déclarées applicables aux réunions dont il s'agit.

205. Tout délégué qui, sans cause légitime, n'a pas pris part à tous les scrutins, ou qui, empêché, n'a pas averti le préfet en temps utile, est condamné à une amende de 50 francs par le tribunal civil, sur les réquisitions du ministère public. La même peine est applicable au suppléant qui, averti par lettre, dépêche télégraphique ou avis à lui personnellement délivrés en temps utile, n'a pas pris part aux opérations électorales (4). Disposition nouvelle dans nos lois électorales, et que l'on a justifiée par cette considération qu'il ne s'agit pas

---

(1) La loi du 9 décembre 1884 y a porté quelque remède.
(2) L. 6 juin 1868, art. 2.
(3) L. 2 août 1875, art. 16.
(4) *Ibid.*, art. 18.

proprement ici de l'exercice d'un droit, mais plutôt de l'accomplissement d'un véritable mandat, lequel, ayant été accepté, crée une obligation étroite. Il a d'ailleurs été entendu que le tribunal saisi serait juge de la légitimité des excuses qui pourraient être présentées.

206. Par une autre application des règles du mandat, les délégués ou les suppléants, ayant pris part à tous les scrutins, reçoivent une indemnité de déplacement, dont le mode de taxation et de payement est déterminé par un règlement d'administration publique, à raison de 2 fr. 50 par myriamètre parcouru, tant en allant qu'en revenant. Cette indemnité a été mise à la charge de l'Etat, parce que le mandat conféré aux délégués a été considéré comme un mandat national (1).

207. Le sénateur élu dans plusieurs départements doit faire son option dans les dix jours qui suivent la validation de son élection; à défaut d'option dans ce délai, la question est décidée par la voie du tirage au sort en séance publique. Dans le cas de vacance résultant d'une option, comme aussi dans le cas où la vacance résulte de l'invalidation d'une élection, l'élection nouvelle doit se faire dans le délai d'un mois et *par le même corps électoral* (2). Ces derniers mots n'impliquent pas que le collège électoral qui doit procéder à la nouvelle élection sera nécessairement composé des mêmes personnes : ils ne visent que les délégués municipaux, et, parmi ces délégués eux-mêmes, il peut y avoir des changements de personnes, par suite de la substitution des suppléants aux délégués décédés ou démissionnaires dans l'intervalle.

208. Quant aux électeurs de droit, ce sont ceux en fonctions, au moment de l'élection nouvelle, qui prennent part au vote.

---

(1) Déc. 26 décembre 1875, art. 17. Le principe de l'indemnité allouée aux délégués n'a pas été admis sans contestation ; il a paru un précédent qui pourrait devenir dangereux par son application possible à toutes les fonctions électives exigeant des déplacements ; il a prévalu cependant par cette raison surtout que sans elle on aurait couru le risque de ne pas trouver de délégués en nombre suffisant ou de n'en trouver que dans les classes aisées de la population.

(2) L. 2 août 1875, art. 22.

209. Si la vacance provient d'une démission ou d'un décès survenus au cours de l'exercice du mandat, il n'est pas pourvu de suite, et dans tous les cas, au remplacement. Pour éviter des élections trop fréquentes, il a été décidé qu'il n'y aurait lieu de remplacer les sénateurs morts ou démissionnaires que si le nombre de sénateurs d'un département se trouve réduit de moitié. Dans ce cas, les sénateurs élus en remplacement ne le sont que pour le complément de la période qui restait à courir au profit de ceux auxquels ils succèdent. Le collège électoral est constitué, comme à l'ordinaire, des électeurs de droit et des délégués à ce désignés par les conseils municipaux : c'est pourquoi le délai pour l'élection de remplacement a dû être prolongé et porté à trois mois (1).

210. Si la vacance par décès ou démission se produit dans les douze mois qui précèdent un renouvellement triennal, il n'est pas procédé au remplacement; mais à l'époque fixée pour ce renouvellement triennal, il est pourvu à toutes les vacances, quel qu'en soit le nombre et quelle qu'en soit la date, alors même que la représentation sénatoriale d'un département ne se trouve pas réduite de moitié (2). Néanmoins, les sénateurs élus en remplacement ne le sont, même dans ce cas, que pour le surplus de la période pendant laquelle leurs prédécesseurs seraient restés encore en fonctions.

211. La loi du 2 août 1875 renvoie à la loi électorale générale, pour ce qui concerne les cas d'incapacité et d'indignité; mais elle a cru devoir régler spécialement, en ce qui concerne les fonctions de sénateur, la question d'incompatibilité et celle d'inéligibilité. La commission avait posé d'abord en principe l'incompatibilité absolue de toute fonction publique avec le mandat de sénateur; mais sur la vive intervention de M. Dufaure dans le débat, une grande majorité se prononça en sens contraire. Nous n'entrerons pas ici dans la discussion de cette grave question, que nous retrouverons ailleurs. Nous nous contenterons de reproduire les règles

(1) La loi du 9 décembre 1884 a, comme nous le verrons, abrogé cette disposition.
(2) L. 2 août 1875, art. 23.

admises en 1875 (1). Le principe est que toute fonction publique est compatible avec celle de sénateur ; mais ce principe admet quelques exceptions, d'ailleurs en petit nombre. L'incompatibilité, en effet, n'existe que pour les fonctions de conseiller d'Etat et de maître des requêtes, de préfet et sous-préfet (sauf le préfet de police et le préfet de la Seine), de membre des parquets des Cours et tribunaux (sauf le procureur général près la Cour de Paris), de trésorier-payeur général, de receveur particulier, de fonctionnaire et employé des administrations centrales des ministères (2).

212. A ces incompatibilités, la loi du 19 décembre 1876 ajoute celle de membre d'une commission départementale.

213. D'un autre côté, et par des considérations de haute morale politique, la loi du 28 juin 1883 statue qu'il est interdit aux membres de la Chambre des députés et du Sénat, sous peine de déchéance de leur mandat, de faire partie du conseil d'administration ou de surveillance de la société concessionnaire de services maritimes subventionnés par l'Etat (art. 10), et la loi du 20 novembre 1883 (art. 5), que tout député ou sénateur qui, au cours de son mandat, accepte les fonctions d'administrateur d'une compagnie de chemins de fer est, par ce seul fait, considéré comme démissionnaire; mais à la différence de la loi du 28 juin, elle ne prononce pas son inéligibilité et se contente de le soumettre à la réélection.

214. Par contre, aucune difficulté ne s'est élevée au sujet de la disposition suivant laquelle un certain nombre de fonctionnaires, en soi éligibles, ne peuvent être élus par le département ou la colonie compris en tout ou en partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions pour un motif quelconque. Sont dans ce cas : les premiers présidents, présidents et membres des parquets des cours d'appel; les présidents, vice-présidents, juges d'instruction et

(1) Ces règles ont été profondément modifiées, mais à titre transitoire, par la loi du 9 décembre 1884. Un projet de loi longuement discuté dans les deux Chambres n'a pas encore été définitivement adopté au moment où nous écrivons ces lignes.

(2) L. 2 août 1875, art. 20.

membres des parquets des tribunaux de première instance; le préfet de police, les préfets, sous-préfets et secrétaires généraux des préfectures; les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies; les ingénieurs en chef et d'arrondissement, et les agents voyers en chef et d'arrondissement; les recteurs et inspecteurs d'académie; les inspecteurs des écoles primaires; les archevêques, évêques et vicaires généraux; les officiers de tous grades de l'armée de terre et de mer; les intendants divisionnaires et les sous-intendants militaires; les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances; les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des postes; les conservateurs et inspecteurs des forêts (1).

215. C'est par respect pour les principes démocratiques et afin d'ouvrir les portes du Sénat à tous les citoyens, quelle que fût leur position de fortune, que la loi a décidé qu'une indemnité serait allouée aux sénateurs, sans toutefois en fixer le chiffre, et en disant seulement qu'elle serait la même que pour les députés (2).

216. Sont déclarées applicables aux élections sénatoriales, en tout ce qui n'est pas contraire à la loi, les dispositions de la loi électorale de la Chambre des députés relatives aux cas d'indignité et d'incapacité, aux délits, poursuites et peines, et aux formalités de l'élection (3).

217. En ce qui concerne les délits, nous devons mentionner la disposition suivant laquelle la tentative de corruption exercée sur un ou plusieurs électeurs sénatoriaux est punie d'un emprisonnement de trois mois à deux ans, et d'une amende de 50 à 500 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement, et sauf application de l'article 463 du Code pénal (4). Une disposition analogue, différente seulement quant à la peine, se trouvait déjà dans la loi électorale du 18 mars 1849, article 106.

218. Pour terminer ce qui concerne la composition du Sé-

---

(1) L. 2 août 1875, art. 21.
(2) *Ibid.*, art. 26.
(3) *Ibid.*, art. 27.
(4) *Ibid.*, art 19.

nat d'après la loi constitutionnelle du 24 février 1875 et la loi organique du 2 août de la même année, il ne nous reste plus qu'à résumer les dispositions du règlement du Sénat du 11 juin 1876, relatives à la *vérification des pouvoirs*. Nous n'avons pas à revenir sur ce que nous avons dit plus haut (voy. n° 189) par rapport aux sénateurs inamovibles. Quant aux sénateurs des départements et des colonies, les procès-verbaux qui constatent leur élection sont répartis entre les bureaux par ordre alphabétique de départements, et soumis d'abord à l'examen de commissions de trois membres, formées dans chaque bureau par la voie du sort. Le rapport de chaque élection est fait par le sénateur que le bureau en a chargé(1).

219. Quoique le règlement ne le dise pas, il est de pratique constante et de jurisprudence incontestée que ce rapport peut conclure non seulement à la validation ou à l'invalidation, mais encore à l'ajournement et à telle mesure d'information ou d'enquête qui peut être jugée nécessaire. Tout sénateur peut également, lors de la discussion du rapport, proposer l'une ou l'autre de ces résolutions.

220. Le Sénat statue sur la validité des élections, et ce n'est qu'après son vote favorable que le président déclare le sénateur admis. Toutefois, avant ce moment déjà, les sénateurs non encore validés peuvent prendre part aux délibérations et même aux votes; la présomption est en faveur de la régularité de l'élection.

Généralement, le vote sur le rapport de la commission a lieu immédiatement après sa lecture; mais si l'élection est contestée, le Sénat peut, sur la demande d'un membre, renvoyer la délibération à la séance qui suit l'insertion du rapport au *Journal officiel* ou la distribution aux sénateurs de ce rapport imprimé.

221. Le sénateur dont l'admission a été ajournée ne peut plus prendre part aux votes, et celui dont l'élection est contestée ne peut, ni dans le bureau, ni en séance, prendre part aux votes sur la validité de son élection; ce qui n'annule pas son droit de prendre la parole dans la délibération sur ce

(1) Règl. sénatorial, art. 8, §§ 4 et 5.

point, ni, semble-t-il, dans toute autre délibération, le règlement n'excluant que le vote.

222. Les pouvoirs doivent être vérifiés, même en cas de décès et à plus forte raison en cas de démission. Jusqu'à la vérification, il n'y a qu'un *élu*, il n'y a pas encore de sénateur et, par conséquent, l'élu n'a pas qualité pour se démettre. On comprend d'ailleurs le grand intérêt qu'il y a à ce que toutes les opérations électorales soient soumises à un examen approfondi qui en signale, s'il y a lieu, les irrégularités, et flétrisse les fraudes qui ont pu être commises. Le règlement du Sénat, il est vrai, différent de celui de la Chambre, est muet sur ce point; mais il ne semble pas qu'il puisse faire de doute (1).

SECTION II.

LOI ORGANIQUE DE 1884.

223. Nous avons vu par suite de quelle transaction la loi du 24 février 1875 donna le caractère constitutionnel aux dispositions relatives au mode de composition du Sénat. On ne tarda pas à reconnaître les inconvénients qui en résultaient. L'opinion, divisée sur la question même de l'existence du Sénat, s'élevait de plus en plus contre sa composition singulière. L'institution des inamovibles, surtout, paraissait difficilement conciliable avec la responsabilité qu'implique tout mandat politique, et d'un autre côté des critiques de plus en plus nombreuses se formulaient contre le système qui donnait, dans les collèges électoraux, une représentation égale aux plus petites communes et aux plus grandes. C'est en grande partie pour permettre d'introduire dans la loi électorale du Sénat les modifications réclamées par l'opinion que fut entreprise la révision constitutionnelle de 1884. Tout en maintenant au rang des dispositions constitutionnelles l'institution du Sénat et ses

(1) Cf. Poudra et Pierre, *Traité pratique du droit parlementaire*, n° 470 et suiv., 784 et suiv. — Et supplément au même ouvrage, mêmes numéros.

principales attributions, la loi de révision du 22 avril 1884 dépouilla de leur caractère constitutionnel et plaça dans la classe des lois ordinaires, toujours révisables, les articles relatifs à sa composition. Cette solution ne fut pas admise sans difficulté, et nous devons résumer ici les principales discussions auxquelles elle donna lieu.

L'existence même du Sénat fut mise en question tant à la Chambre des députés qu'au Sénat lui-même, mais sans que les propositions tendant à sa suppression réunissent beaucoup de voix ni dans l'une ni dans l'autre assemblée. Au Congrès, elles furent repoussées par la question préalable, par 479 voix contre 197.

224. Le poids de la discussion porta surtout sur le point de savoir si les articles 1 à 7 de la loi du 25 février 1875, relatifs à la composition du Sénat, seraient abrogés, ou si, suivant une expression qui fit alors son entrée dans la langue politique, ils seraient *déconstitutionnalisés* et réduits au rang de loi ordinaire. Les partisans du premier système s'appuyaient surtout, pour le soutenir, sur la crainte que le Sénat ne pût pas être amené à faire dans sa composition les réformes nécessaires, et qu'on ne restât longtemps peut-être sous un régime dont presque tout le monde reconnaissait les inconvénients. Mais on répondait que le Sénat devait nécessairement pouvoir discuter en pleine indépendance la loi de sa propre organisation, qu'il serait contraire à sa dignité et à l'esprit même de nos institutions d'enlever au Sénat cette prérogative, que ce serait lui témoigner une méfiance offensante à la fois et nullement justifiée, et qu'enfin le Sénat n'avait consenti à la révision que sous cette réserve formelle. Cette opinion prévalut et le Congrès, par 468 voix contre 271, décida que les articles 1 à 7 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 n'auraient plus le caractère constitutionnel (1).

225. En exécution de la résolution prise par le Congrès, le gouvernement présenta, le 16 août 1884, au Sénat un projet de loi *portant modification aux lois organiques sur l'organisation du Sénat et l'élection des sénateurs.* Ce projet de

(1) L. 22 avril 1884, art. 3.

loi, après de vives discussions et diverses modifications qui exigèrent deux délibérations successives dans chacune des deux Chambres, devint *la loi du 9 décembre 1884*.

Deux questions surtout furent agitées : la première relative à la division du Sénat en deux catégories de sénateurs; la seconde, à la composition du corps électoral sénatorial.

Sur le premier point, des solutions très diverses furent proposées. D'après le projet du gouvernement les deux catégories étaient maintenues; mais l'inamovibilité était supprimée. La durée du mandat devait être la même (neuf ans) pour l'une et pour l'autre catégorie de sénateurs, et de plus les 75 ne devaient plus être élus par le Sénat seul, mais par le Sénat et la Chambre des députés formant un seul collège, quoique votant séparément.

226. La suppression de l'inamovibilité ne rencontra pas grande difficulté. On s'accordait à reconnaître que la permanence du mandat et l'irresponsabilité qu'elle implique sont incompatibles avec les conditions essentielles d'une assemblée politique, chargée de représenter la volonté nationale dans ses évolutions nécessaires. Par contre, l'idée de former un collège électoral composé des deux Chambres ne fut pas favorablement accueillie au Sénat et ne fut pas reprise à la Chambre des députés. Elle parut, selon le rapporteur, M. Demôle, « impliquer une contradiction formelle avec le mode d'organisation du pouvoir législatif; nos deux assemblées ne peuvent répondre utilement à leur mission qu'à la condition d'être, au point de vue de leur formation, absolument indépendantes l'une de l'autre ».

227. Mais le maintien d'une catégorie de sénateurs nommée, comme l'autre, pour neuf ans seulement, mais par le Sénat lui-même, trouva des défenseurs nombreux et persévérants. Ils invoquaient en sa faveur deux arguments principaux : l'avantage de pouvoir introduire dans le parlement des hommes illustres qui, ayant voué leur vie aux sciences, aux lettres ou aux arts, pouvaient ne pas trouver de collège électoral disposé à les nommer; et d'un autre côté, ils insistaient sur ce point que les grandes illustrations ne pouvaient pas se commettre dans les compétitions ardentes et les luttes souvent brutales qui accompagnent toutes les élections. En fait, on

montrait les choix, pour la plupart excellents, qui étaient sortis de ce mode d'élection. Cette opinion, très chaudement soutenue, prévalut d'abord dans le Sénat, contrairement à l'avis de la commission; mais, repoussée par la Chambre, elle fut, en définitive, écartée par le Sénat lui-même, et la loi consacra l'unité d'origine des trois cents sénateurs, par cette raison surtout qu'entre le maintien d'une catégorie de sénateurs inamovibles (solution repoussée par tout le monde) et l'unité d'origine des membres du Sénat, il n'y avait de place que pour des combinaisons également fatales à l'autorité et à la dignité du Sénat et à l'indépendance de ses membres. M. Léon Renault, dans son rapport à la Chambre des députés (25 novembre 1884), faisait valoir une autre considération qu'il nous paraît utile de reproduire, parce qu'elle fait ressortir avec une rare énergie l'une des faces de la délicate question des attributions respectives des deux Chambres : « Les partisans de l'inamovibilité — et l'argument s'applique également aux partisans du système de l'élection d'une partie des sénateurs par le Sénat lui-même — « paraissent ne voir en lui qu'une assemblée de contrôle, investie seulement d'un droit d'avis, une sorte de grand Conseil d'Etat appelé à éclairer par ses lumières et sa compétence les représentants du pays, tenu surtout d'être illustre et revêtu de si peu de pouvoir que la responsabilité d'une partie de ses membres, devant leur seule conscience, constituerait une garantie suffisante pour les libertés publiques et les droits souverains de la nation. Tout différent est le rôle du Sénat dans nos institutions républicaines. Il partage avec la Chambre des députés la puissance législative. Si ses attributions en matière financière sont moins étendues que celles de la Chambre des députés, il a, par contre, une autorité redoutable que celui-ci ne possède pas : il peut, en effet, autoriser le Président de la République à dissoudre la Chambre des députés. Soutenir qu'un Sénat ainsi armé peut être composé pour un quart de membres dont le mandat n'a d'autre terme que leur existence et auxquels nul n'a et n'aura jamais droit de demander compte de leur langage et de leurs votes, c'est méconnaître la condition de tout gouvernement libre et démocratique ».

228. L'unité d'origine de tous les membres du Sénat étant

consacrée, il restait à décider ce que deviendraient les sénateurs inamovibles antérieurement nommés. Les uns demandaient qu'ils fussent divisés comme les autres sénateurs en séries renouvelables de trois en trois ans, de telle sorte qu'au bout de neuf ans cette catégorie aurait complètement disparu. D'autres, dans le Sénat lui-même, proposaient leur suppression immédiate. Suivant le projet du gouvernement, les sénateurs inamovibles devaient conserver leur mandat viager ; mais au fur et à mesure des extinctions, leurs sièges être répartis entre les départements, dans l'ordre fixé par un tirage au sort. C'est ce système qui fut définitivement adopté, non sans de vives discussions, tant au Sénat que dans la Chambre : les deux assemblées reconnurent unanimement qu'il n'était nullement exigé par les principes sur la non-rétroactivité des lois, principes tutélaires dans les matières de droit privé, mais qui ne sauraient trouver place dans la législation politique et constitutionnelle. Le Sénat le vota par cette raison surtout, dit le rapporteur, « que l'honneur et le bon renom de la République demandent que nous ne mettions pas hors du parlement des hommes d'une valeur incontestée, qui ont consacré leur existence à la politique et à l'étude des intérêts du pays. » La Chambre des députés donna son assentiment, pour ne pas compromettre, à l'occasion d'une question d'ordre, à tout prendre, secondaire, une réforme que la majorité républicaine avait promise au pays et que le pays attendait avec impatience.

229. La lutte ne fut pas moins vive sur le mode de nomination des sénateurs que sur le principe de l'unité d'origine. Suivant une opinion qui avait d'abord prévalu à la Chambre des députés, le Sénat devait, comme celle-ci, être élu par le suffrage universel direct. Le principal argument constitutionnel, en faveur de ce système, était que les deux assemblées se partageant la puissance législative, avec des attributions égales et identiques, sauf en matière financière, représentant par conséquent l'une et l'autre et au même degré la volonté nationale et lui servant d'organes, il n'était pas admissible qu'elles n'émanassent pas de la même origine et par le seul procédé qui donne à cette volonté une expression incontestée. Ce que l'on a appelé la *sélection du suffrage universel par le suffrage*

universel n'est à vrai dire et ne peut être que a constitution d'un corps privilégié, et dans les mœurs politiques de la démocratie française, tout corps privilégié est par cela même frappé de suspicion et conséquemment impuissant à se créer une autorité incontestée. L'on pourrait comprendre que le Sénat fût élu par un collège spécial, s'il existait en France des intérêts politiques distincts de l'intérêt national, ou si, comme en Amérique ou en Suisse, nous avions dans la nation des corps politiques plus ou moins autonomes. Or, les communes n'ont jamais eu et ne doivent pas avoir ce caractère. L'on comprendrait encore le collège électoral spécial, si le Sénat avait des attributions différentes de celles de la Chambre, s'il était simplement une assemblée de contrôle ; mais tel n'est pas son rôle dans le système de la Constitution qui nous régit : il a les mêmes droits que la Chambre, sauf en matière financière, et même, en sus, un droit supérieur, puisqu'il lui appartient d'autoriser la dissolution de la Chambre, et que lui-même ne peut, dans aucun cas, être dissous. Lui donner une base moins large, c'est nécessairement amoindrir son importance constitutionnelle, et l'autorité de ses résolutions. Et si l'on prétend que deux assemblées politiques, ayant à la fois les mêmes attributions et la même origine, seraient presque fatalement poussées à des conflits insolubles, ne peut-on pas répondre, au contraire, que les conflits sont beaucoup moins à craindre entre deux assemblées qui, élues par les mêmes électeurs et par un procédé identique, seraient presque certainement animées d'un même esprit ? Et quant aux conflits, inévitables dans tous les systèmes, comme l'expérience l'a prouvé, s'ils ne sont pas évités ou apaisés par la sagesse et le bon esprit politique des deux Chambres, la Constitution elle-même donne le moyen de les résoudre par l'appel au juge souverain, au pays lui-même, par la dissolution de la Chambre.

230. Ces arguments, présentés avec beaucoup de force au Sénat par M. Naquet, et à la Chambre par M. Floquet, y eurent des fortunes diverses. La Chambre se laissa d'abord convaincre ; le Sénat, au contraire, ne fut pas ébranlé un seul instant. Les ministres et les rapporteurs des deux Chambres combattirent avec une grande énergie l'application du suffrage universel direct à l'élection des sénateurs. Cette appli-

cation, suivant eux, devait conduire nécessairement soit à des conflits insolubles, soit à la suppression du Sénat : l'esprit français, épris de logique et de simplification, ne comprendrait pas et ne tolérerait pas longtemps, disaient-ils, deux assemblées compliquant le mécanisme législatif sans utilité, sans aucune garantie d'un travail meilleur, puisqu'elles seraient composées des mêmes éléments. Il est d'ailleurs très inexact de dire que le corps électoral sénatorial constitue un corps privilégié. Composé uniquement d'élus du suffrage universel, il est, comme le Sénat qu'il nomme, l'émanation la plus incontestable du suffrage universel. « *Pour tous ceux qui ont une notion claire et certaine d'un Sénat républicain*, dit M. Demôle dans son rapport au Sénat, le problème à résoudre était d'instituer au moyen d'une sélection opérée par le suffrage universel sur lui-même un collège électoral qui sur toutes les grandes lignes : le respect de la liberté, l'amour du progrès, le dévouement à la République, marche étroitement uni à la masse de la nation, mais qui en même temps s'inspire plus spécialement, pour assurer le présent et préparer l'avenir, des idées de prudence et de nécessité pratique. » Et ce collège électoral idéal, il le trouvait dans les délégués des conseils municipaux. Il ne se dissimulait pas d'ailleurs que le Sénat, issu d'un tel collège électoral, ne serait pas en mesure de contester à la Chambre, ou de partager avec elle la direction politique ; mais, disait-il, « à côté de la Chambre directement issue du suffrage universel, notre Constitution place une seconde Chambre dont la raison d'être est d'avertir, de contrôler, de donner au suffrage universel une garantie contre les entraînements d'une Chambre unique ; » et il aurait pu ajouter que ce rôle particulier du Sénat est indiqué clairement et élevé à toute sa hauteur par le droit qui lui appartient d'autoriser le Président de la République à dissoudre la Chambre des députés. Quoi qu'il en soit, il est à remarquer que le collège électoral spécial fut soutenu surtout par les partisans les plus décidés d'un Sénat investi des attributions les plus étendues, et le suffrage universel par ceux qui étaient ou que l'on croyait être favorables à une Chambre unique. Et pourtant, il ne semble pas douteux que le suffrage universel appliqué au Sénat affirmerait et assoierait sur la base la plus large et la

plus solide l'égalité des droits des deux Chambres en toute matière, tandis que l'autre mode d'élection, au contraire, conduit nécessairement, et de l'aveu même de ses défenseurs, à ne donner au Sénat que le caractère d'une assemblée de contrôle.

Le Sénat lui-même fut jusqu'à la fin hostile au principe de sa nomination par le suffrage universel ; son opposition connue et persistante fut une des raisons, et non la moins décisive, qui déterminèrent la Chambre à abandonner la solution qu'elle avait adoptée d'abord, et à voter le système du collège électoral spécial, auquel s'étaient arrêtés le gouvernement et les commissions des deux Chambres.

231. Après l'échec du système de l'élection par le suffrage universel direct, l'on ne fit pas meilleur accueil ni au suffrage universel à deux degrés, ni au système de l'élection des délégués par les électeurs communaux eux-mêmes, ni enfin à celui de l'élection des sénateurs par les conseils municipaux, et les deux Chambres s'accordèrent pour adopter un système intermédiaire que nous avons maintenant à expliquer en détail.

232. Le nombre des sénateurs resta fixé, comme il l'avait été par la loi constitutionnelle, à 300 (art. 1, § 1). Un amendement présenté à la Chambre des députés, et tendant à rendre ce chiffre variable suivant la population, fut repoussé après une courte discussion, et sans qu'il ait été donné aucune autre raison, si ce n'est qu'il a semblé « qu'il y avait des inconvénients de toute nature à ce que le nombre des sénateurs ne demeurât pas fixe et fût soumis à de constantes variations ».

233. Les membres actuels, sans distinction entre les sénateurs élus par l'Assemblée nationale ou le Sénat et ceux qui sont élus par les départements et les colonies, conservent leur mandat pendant le temps pour lequel ils ont été élus (art. 1, § 2). — Cette disposition, dans sa rédaction un peu compliquée, et où se retrouve la trace des discussions et transactions dont elle fut le résultat, signifie : 1° que le Sénat, dont le mode de formation est profondément changé par la nouvelle loi, n'est pas néanmoins soumis à un renouvellement intégral, tous ses membres conservant leurs fonctions, pendant tout le temps qui reste à courir pour chacun d'eux, à raison

de la date de son élection, et de la série où il se trouve classé en vue du renouvellement ; 2° que les sénateurs inamovibles, tant ceux remontant à la première nomination par l'Assemblée nationale que ceux élus postérieurement par le Sénat, conservent leur mandat jusqu'à leur mort ou leur démission.

234. La loi de 1884 (art. 2) modifie profondément la répartition faite par la loi du 2 août 1875. Elle prend pour base, dans une certaine mesure, la population attribuant 2 sénateurs à une population de 250,000 habitants ; 3 sénateurs de 250 à 450,000 ; 4, de 450 à 600,000 ; 5, pour une population dépassant 600,000 ; une situation particulière est faite aux départements de la Seine et du Nord, à cause de leur importance, à Belfort, à l'Algérie et aux colonies, à cause de leur faible population française. Elle attribue 10 sénateurs au département de la Seine, 8 au département du Nord, 5 à chacun des départements des Côtes-du-Nord, Finistère, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire, Loire-Inférieure, Pas-de-Calais, Rhône, Saône-et-Loire, Seine-Inférieure ; 4 aux départements de l'Aisne, Bouches-du-Rhône, Charente-Inférieure, Dordogne, Haute-Garonne, Isère, Maine-et-Loire, Manche, Morbihan, Puy-de-Dôme, Seine-et-Oise, Somme ; 3 aux départements de l'Ain, Allier, Ardèche, Aube, Aude, Aveyron, Calvados, Charente, Cher, Corrèze, Corse, Côte-d'Or, Creuse, Doubs, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Gard, Gers, Hérault, Indre, Indre-et-Loire, Jura, Landes, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Marne, Haute-Marne, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Oise, Orne, Basses-Pyrénées, Haute-Saône, Sarthe, Savoie, Haute-Savoie, Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Tarn, Var, Vendée, Vienne, Haute-Vienne, Vosges, Yonne ; 2 aux départements des Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ariège, Cantal, Lozère, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn-et-Garonne, Vaucluse ; un seul au territoire de Belfort, à chacun des trois départements algériens et à chacune des quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises.

235. Cette répartition nouvelle, rendue nécessaire par la suppression des 75 inamovibles, n'aura du reste son plein effet qu'après l'extinction du dernier de ceux-ci ; jusque-là,

dans les départements où le nombre des sénateurs est augmenté par la loi, l'augmentation s'effectue au fur et à mesure des extinctions produites parmi les inamovibles. A cet effet, dans la huitaine de la vacance, il est procédé en séance publique au tirage au sort, pour déterminer le département qui doit être appelé à élire un sénateur; cette élection se fait dans les trois mois à partir du tirage au sort, et le mandat ainsi conféré expire en même temps que les pouvoirs des autres sénateurs du même département. Si la vacance a lieu dans les six mois qui précèdent un renouvellement triennal, il n'y est pourvu qu'au moment de ce renouvellement.

236. Les conditions générales d'éligibilité sont reproduites d'après l'article 3 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875. Ce sont : la qualité de Français, l'âge de quarante ans et la jouissance des droits civils et politiques.

237. Mais, à la différence de la loi de 1875, qui n'admettait que des cas d'inéligibilité relative, la loi de 1884 pose plusieurs cas d'inéligibilité absolue. Elle déclare inéligibles :

1° Les membres des familles qui ont régné sur la France, étendant ainsi à l'éligibilité au Sénat l'exclusion édictée par la loi de révision du 14 août 1884 (art. 2) pour l'élection à la présidence de la République (art. 4);

2° Les militaires des armées de terre et de mer, à l'exception des maréchaux de France et amiraux, des officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans la première section du cadre de l'état-major général et non pourvus de commandement, des officiers généraux ou assimilés placés dans la deuxième section du cadre de l'état-major général; des militaires des armées de terre et de mer qui appartiennent soit à la réserve de l'armée active, soit à l'armée territoriale (art. 5).

Cette disposition fut inscrite dans la loi, sur les vives instances du ministre de la guerre. Il paraissait indispensable et urgent de soustraire l'armée aux luttes électorales, et néanmoins l'on reconnaissait l'avantage qu'il pouvait y avoir à conserver dans le Sénat et dans la Chambre les hautes compétences militaires. Sous l'empire de cette préoccupation, on avait demandé de ne pas ordonner l'inéligibilité, mais simplement l'incompatibilité des fonctions; cette

proposition fut écartée par cette raison que le but à atteindre était surtout d'éloigner des compétitions et des luttes politiques les soldats rangés autour du drapeau de la France. Il y avait là, disait le rapporteur, un intérêt politique, social et militaire de premier ordre. Les exceptions admises donnaient d'ailleurs suffisante satisfaction au besoin de compétences spéciales. Diverses propositions furent faites pour en augmenter le nombre, par l'adjonction des généraux de division et des vice-amiraux, ou des anciens ministres de la guerre. Elles furent toutes combattues par le gouvernement et repoussées.

238. La loi que nous analysons apporte de graves dérogations à la composition du collège électoral, telle qu'elle était organisée par la loi constitutionnelle du 24 février 1875 et par la loi organique du 2 août 1875. Les électeurs de droit restent les mêmes. Les délégués également sont, comme dans la loi de 1875, toujours élus par les conseils municipaux, parmi les électeurs de la commune; c'est sur leur nombre que porte le changement. Tandis que les lois précédentes donnaient à chaque commune, quelle que fût son importance, un seul délégué, la loi nouvelle, cherchant un peu arbitrairement une certaine proportionnalité, a décidé que les conseils municipaux composés de dix membres élisent un délégué; les conseils de douze membres, deux délégués; les conseils de seize membres, trois délégués; les conseils de vingt et un membres, six délégués; les conseils de vingt-trois membres, neuf délégués; les conseils de vingt-sept membres, douze délégués; les conseils de trente membres, quinze délégués; les conseils de trente-deux membres, dix-huit délégués; les conseils de trente-quatre membres, vingt et un délégués; les conseils de trente-six membres, vingt-quatre délégués, et le Conseil municipal de Paris, trente délégués (1).

239. Ce système, qui était une transaction entre ceux qui voulaient conserver à l'électorat sénatorial sa base commu-

(1) Dans l'Inde française, les membres des conseils locaux sont substitués aux conseils d'arrondissement. Le conseil municipal de Pondichéry élit cinq délégués; celui de Karikal, quatre; toutes les autres communes, deux.

nale et ceux qui réclamaient que les communes fussent représentées dans le collège électoral en proportion de leur importance, ne donnait en réalité satisfaction ni aux uns ni aux autres. Les partisans de l'ancien système lui reprochaient de fausser le principe même de l'électorat sénatorial, qui reposait sur la conception de la commune personne distincte, de la commune électeur, votant par les délégués de son conseil municipal, sans aucun mélange d'une idée autre, telle que le chiffre de la population; les autres insistaient sur ce point que tout en reconnaissant la justice, la nécessité de proportionner le nombre des délégués à celui de leurs mandants, la loi ne réalisait cette proportion que d'une manière très imparfaite et tout arbitraire, et toujours au préjudice des centres de population les plus importants et par cela même les plus vivants et les plus éclairés. Dans la Chambre, comme dans le Sénat, ces diverses objections furent présentées; mais les deux Assemblées s'en tinrent au système transactionnel, présenté tout d'abord par le gouvernement, mais sensiblement élargi en faveur des grandes communes.

240. La substitution des délégués multiples au délégué unique dut nécessairement faire modifier en plusieurs points les dispositions de la loi du 2 août 1875. La plupart de ce modifications sont de pure forme et consistent simplement dans le remplacement du singulier par le pluriel. Il en est ainsi pour les articles 2, 3, 4, 5, 8, 14, 19, 23 de la loi de 1875. Nous ne noterons ici que les quelques modifications qui ne sont pas de pure forme et quelques questions qui ont été posées et résolues au cours de la discussion.

241. Et d'abord, en ce qui concerne l'élection même des délégués, il est dit (art. 8, § 2) qu'elle doit se faire, le cas échéant, au scrutin de liste, et quant aux suppléants, que les conseils élisant un, deux ou trois délégués nommeront un suppléant; ceux élisant six ou neuf délégués, deux; ceux élisant douze ou quinze délégués, trois; ceux élisant dix-huit ou vingt délégués, quatre; ceux élisant vingt-quatre délégués, cinq, et le Conseil municipal de Paris, huit.

242. En cas de refus ou d'empêchement des délégués, les suppléants les remplacent selon l'ordre fixé par le nombre de suffrages obtenu par chacun d'eux.

243. Dans le système de la loi de 1884 comme dans celui de la loi de 1875, l'élection doit se faire par le conseil municipal, et si le conseil municipal est dissout, par le conseil ancien : les commissions municipales ou les délégations spéciales instituées par l'article 44 de la loi du 5 avril 1884 sont formellement exclues.

244. On a demandé dans la discussion que le conseil municipal fût préalablement complété, comme il doit l'être suivant la nouvelle loi municipale, avant qu'il soit procédé à l'élection du maire. Le gouvernement, tout en reconnaissant que cette mesure était désirable et en prenant l'engagement moral de s'y conformer, lorsque les délais le permettraient, insista pour qu'on n'en fît pas une obligation légale. Les deux Assemblées se contentèrent de cette déclaration, d'où la conséquence qu'aujourd'hui comme d'après la loi de 1875, il suffit pour la validité de l'élection des délégués que le conseil soit en nombre suffisant pour ses délibérations ordinaires.

245. Il a été reconnu également que le conseil municipal opérerait d'une façon valable, alors même que son élection serait contestée en tout ou en partie devant le conseil de préfecture, et que pourraient prendre part à la nomination des délégués les conseillers mêmes dont le conseil de préfecture aurait annulé l'élection, s'ils en avaient appelé au conseil d'Etat. C'est ce qui est mis en lumière dans la circulaire du ministre de l'intérieur du 11 décembre 1884, et cette solution se justifie, pour le premier point, par le principe que les membres de tout corps électif exercent leurs fonctions dès le jour de leur élection et tant qu'elle n'a pas été invalidée, et pour le second, par la disposition de l'article 40 de la loi du 5 avril 1884, suivant laquelle les conseillers proclamés restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur les réclamations.

246. Aucune modification de fond n'est apportée aux dispositions des articles 4, 5 et 8 de la loi du 2 août 1875, relatives aux acceptations ou refus des délégués ou des suppléants, aux procès-verbaux du collège électoral, aux protestations et à leurs effets. Nous renvoyons donc à ce que nous en avons dit plus haut (n° 183 et suiv.).

247. La durée du scrutin, fixée par l'article 14 de la loi du

2 août 1875, a dû être modifiée, la nomination d'un nombre plus ou moins considérable de délégués et le dépouillement exigeant nécessairement plus de temps que lorsqu'il s'agissait d'un délégué unique. En conséquence, la loi décide que le premier scrutin restera ouvert de huit heures à midi, le second de deux à cinq heures, et le troisième de sept à dix heures. Comme dans la loi antérieure, le dépouillement et la proclamation doivent se faire sans désemparer.

248. Dans l'article 16, relatif aux *réunions électorales*, la loi nouvelle commence par effacer le renvoi à la loi du 9 juin 1868 et le remplace par un renvoi à l'article 2 de la loi du 30 juin 1881. En conséquence, elle déclare que les réunions électorales pour la nomination des sénateurs pourront avoir lieu depuis le jour de la convocation des électeurs, jusqu'à celui de l'élection inclusivement, moyennant une déclaration faite par deux électeurs au moins et indiquant le jour, le lieu et l'heure de l'élection. Les déclarants doivent non seulement, suivant les dispositions de la loi de 1881, jouir de leurs droits civils et politiques, mais *être électeurs*, et leur déclaration doit indiquer leurs nom, qualité et domicile. Les déclarations sont faites à Paris, au préfet de police; dans les chefs-lieux de département, au préfet; dans les chefs-lieux d'arrondissement, au sous-préfet, et dans les autres communes, au maire. La réunion ne peut avoir lieu qu'après un délai de deux heures au moins depuis la déclaration, sauf le jour même du vote, s'il s'agit d'élections comportant plusieurs tours de scrutin dans la même journée, auquel cas la réunion peut suivre immédiatement la déclaration (1).

249. Tout en empruntant ces dispositions à la loi de 1881, relative aux réunions publiques, la loi que nous analysons n'autorise pas les réunions publiques en vue des élections sénatoriales. Ces réunions, comme dans la loi de 1875, ne sont toujours que des réunions réservées à certaines catégories de personnes; mais la loi nouvelle en élargit quelque peu le cadre et y fait entrer, outre les électeurs sénatoriaux et les candidats désignés dans la déclaration, tous les mem-

(1) L. 30 juin 1881, art. 1 et 3.

bres du parlement élus ou électeurs dans le département, c'est-à-dire les sénateurs du département aussi bien que les députés, seuls admis par la loi de 1875, et, en outre, les sénateurs et députés qui ont leur domicile politique dans le département, sans y être élus ; sont admis également, avec les délégués et suppléants, tous les candidats ou leurs mandataires.

250. L'autorité municipale est chargée de veiller à ce que nulle autre personne ne s'introduise dans la réunion. Cette disposition est prise dans la loi de 1875 ; il en est de même pour les justifications à produire par les délégués et les suppléants.

251. Quant aux candidats, la loi dit, comme celle de 1875, qu'ils devront justifier de leur qualité « par un certificat du fonctionnaire qui aura reçu la déclaration dont il est parlé au paragraphe 2 » ; mais ce paragraphe qui renvoie simplement à la loi du 30 juin 1881 ne dit aucunement que la déclaration doit mentionner les noms des candidats, mention exigée au contraire en termes formels par la loi de 1875. En empruntant cette disposition à cette dernière loi, il semble qu'on ait perdu de vue les modifications résultant de l'application de la loi de 1881, et il nous paraît incontestable que sans que leurs noms aient été mentionnés dans la déclaration préalable, tous les candidats au Sénat ont de droit entrée dans les réunions électorales sénatoriales.

252. On peut se demander également si les suppléants n'y ont pas accès en même temps que les délégués : la loi de 1875 ne mentionne que les délégués, ce qui impliquait que les suppléants n'y avaient entrée que si, par la disparition du délégué, ils étaient devenus délégués eux-mêmes ; la loi nouvelle, au contraire, mentionne les suppléants en même temps que les délégués « les électeurs sénatoriaux, délégués et suppléants » ; ne peut-on pas en conclure qu'elle a entendu que les suppléants peuvent être admis dans les réunions sénatoriales, alors même qu'ils ne sont pas appelés à remplacer un délégué défaillant ? Cette interprétation nous semble d'autant plus admissible que, très certainement, dans la loi nouvelle, on a voulu élargir les cadres de la loi de 1875.

253. Dans l'article 19 relatif à la répression des tentatives

de corruption, la loi ajoute au terme de corruption celui de contrainte, ce qui n'était pas bien nécessaire à raison du renvoi aux articles 177 et suivants du Code pénal, qui prévoient la contrainte aussi bien que la corruption.

254. Une disposition plus importante de la loi est celle suivant laquelle il doit être pourvu dans le délai de trois mois à toute vacance survenant par suite de décès ou de démission de sénateurs. D'après la loi de 1875, il n'était pourvu aux vacances que si le nombre des sénateurs d'un département se trouvait réduit de moitié. La loi nouvelle, comme celle de 1875, admet d'ailleurs une exception : il n'y a pas lieu à remplacement quand la vacance se produit dans les six mois (la loi de 1875 disait dans les *douze* mois) qui précèdent un renouvellement triennal.

255. La loi abroge les articles 1 à 7 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 et les articles 24 et 25 de la loi du 2 août, relatifs à l'élection des inamovibles, et, prévoyant une prochaine loi sur les incompatibilités parlementaires, elle déclare transitoirement applicable aux sénateurs l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875 qui déclare que l'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds publics de l'Etat est incompatible avec le mandat de député : en conséquence tout fonctionnaire est remplacé dans ses fonctions, si dans les huit jours suivant la vérification des pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de député. Sont exceptées les fonctions de ministre, sous-secrétaire d'Etat, ambassadeur, ministre plénipotentiaire, préfets de la Seine et de police, premiers présidents de la Cour de cassation, de la Cour des comptes et de la cour d'appel de Paris, procureur général près la Cour de cassation, la Cour des comptes et la cour d'appel de Paris, archevêque et évêque, pasteur président de consistoire dans les circonscriptions dont le chef-lieu compte deux pasteurs ou plus, grand rabbin du consistoire central et du consistoire de Paris. La loi, par un oubli qui a été reconnu plus tard, ne mentionne pas une autre exception admise par l'article 9 de la loi dn 30 novembre et qui s'applique aux professeurs titulaires nommés au concours ou sur présentation de leurs corps, et les personnes chargées d'une mission temporaire ne dépassant pas six mois. Nous

ne nous arrêterons pas davantage sur cette disposition transitoire, nous réservant de traiter avec détail la question des incompatibilités, à l'occasion de la loi en discussion, si elle est votée avant l'impression de ce travail.

SECTION III.

CONSTITUTION DU SÉNAT.

256. Aux termes de l'article 11 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, le bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année au début de la session ordinaire pour toute la durée de cette session et pour toute session extraordinaire qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante. Au Sénat, le bureau se compose d'un président, de quatre vice-présidents, de six secrétaires et de trois questeurs. Le Sénat ne se renouvelant que partiellement, par tiers tous les trois ans, il n'y a pas de distinction à faire, quant à sa constitution, entre les sessions qui suivent un renouvellement et les autres. A l'ouverture de chaque session ordinaire, le Sénat est présidé par son doyen d'âge assisté des six plus jeunes sénateurs, lesquels remplissent les fonctions de secrétaires. Le président renvoie à l'examen des bureaux les procès-verbaux des élections qui ont eu lieu depuis la dernière session. Le Sénat peut, s'il le juge à propos, procéder immédiatement à l'élection du bureau définitif; sinon il fixe la date de la séance où cette élection doit avoir lieu, et dans l'intervalle il peut nommer un président et un vice-président provisoires. L'élection de tous les membres du bureau définitif a lieu en séance publique, par scrutins séparés et par bulletins de liste pour les vice-présidents, secrétaires et questeurs. Au premier et au second tour, la majorité absolue des votants est exigée; après deux tours sans résultat, il y a ballottage entre les deux membres ayant obtenu le plus de suffrages et la majorité relative suffit pour l'élection. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu. Ces règles s'appliquent non seulement à l'élection du président, mais aussi aux élections qui se font par bulletins de liste et dans ce dernier cas le ballottage s'établit

entre les membres qui, en nombre double des nominations à faire, ont obtenu le plus de suffrages. Le vote se fait par le dépôt d'un bulletin dans l'urne destinée à cet effet et d'une boule de contrôle dans une autre urne. Toutes les élections, sauf le cas de ballottage, sont faites à la majorité absolue des *votants*, et par là il faut entendre les suffrages réellement exprimés. Les bulletins blancs ne sont pas comptés dans le nombre des votants. Si le nombre des bulletins dépasse celui des boules de contrôle, la majorité absolue est calculée sur ce dernier, l'on retranche à chacun des candidats un nombre de voix égal à celui des bulletins trouvés en trop, et l'élection n'est acquise qu'à ceux des candidats qui, après le retranchement, se trouvent avoir encore la majorité absolue (1).

257. L'élection du bureau définitif terminée, le président fait connaître à la Chambre des députés et au Président de la République que le Sénat est constitué (2).

---

(1) Poudra et Pierre, 823 et suiv.
(2) Règl. du Sénat, 10 juin 1876, ch. I, art. 1-7.

CHAPITRE II.

ORGANISATION DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

SECTION PREMIÈRE.

OPÉRATIONS ÉLECTORALES.

258. Si les règles applicables à l'élection des sénateurs doivent être cherchées dans la combinaison des lois des 24 février et 30 novembre 1875 avec la loi du 9 décembre 1884, celles relatives à l'élection des députés se composent d'éléments bien plus nombreux et plus compliqués encore. Non seulement elles ne sont pas réunies en une loi unique, mais elles se trouvent disséminées à la fois dans le décret organique et le décret réglementaire du 2 février 1852, que les lois postérieures ont maintenus, au moins pour partie, en vigueur, dans la loi du 30 novembre 1875 et dans la loi récente du 7 juin 1885, sans compter la loi sur les incompatibilités, encore en discussion et qui doit être commune aux deux Chambres, la loi municipale du 5 avril 1884, qui apporte une modification importante à la formation des listes électorales, et plusieurs autres lois qui dérogent sur certains points aux lois organiques. Nous essayerons de faire ici ce que le législateur a omis de faire, de coordonner en un seul corps les divers éléments qui constituent la législation en vigueur en ce qui concerne les élections des députés. Nous prendrons pour base la loi organique du 30 novembre 1875, à laquelle la loi de 1885 ne déroge que sur un point, mais, comme nous le verrons, sur un point d'une importance capitale. Nous avions pensé d'abord qu'il serait préférable de commencer

notre exposé par la question résolue par cette dernière loi, par la question du mode du scrutin, scrutin individuel ou scrutin de liste ; mais il nous a paru qu'il valait mieux, pour faciliter les recherches, suivre l'ordre même de la loi, d'autant plus que sur cette question elle-même, la discussion de 1875 n'a presque plus rien laissé à dire à celle de 1885.

259. En ce qui concerne l'organisation de la Chambre des députés, les lois constitutionnelles n'imposaient pas au législateur les mêmes entraves que pour celle du Sénat. La loi du 25 février 1875 statuait simplement que la Chambre des députés serait nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale. C'est donc en parfaite liberté que la commission de l'Assemblée nationale put procéder à l'élaboration de la loi concernant l'élection des députés (1). Le rapport déposé au nom de cette commission le 22 juillet 1875 par MM. de Marcère et Ricard exposait, d'une manière très remarquable, les questions nombreuses soulevées par la matière, et leur donnait les solutions les plus libérales, les plus conformes aux principes démocratiques.

260. L'idée fondamentale de la loi est que la souveraineté nationale ayant pris la place de la souveraineté royale, tout citoyen a droit de prendre part à son exercice. Dès lors, contrairement aux théories anciennes, le vote est un droit et non pas une fonction ; il ne peut être enlevé à aucun citoyen, sauf les exceptions commandées par le respect même du droit. Les incapacités ne peuvent résulter que de l'âge et de l'état civil, ou de condamnations judiciaires constatant l'indignité. Le citoyen est citoyen partout pour l'exercice de son droit, aucune condition de domicile ne peut lui être imposée. On ne peut exiger qu'une courte résidence, suffisante mais nécessaire pour constater l'identité.

Tout électeur est éligible, sauf la condition d'âge, et sauf les causes d'incompatibilité et d'inéligibilité que réclament soit les intérêts des grands services publics, soit l'intérêt supérieur de la moralité, de la sincérité et de la liberté du vote. Tels

(1) L. 30 novembre 1875.

sont les principes fondamentaux de la loi de 1875, empruntés pour la plus grande partie à la loi du 15 mars 1849, et dont les rapporteurs ont résumé l'esprit dans cette formule saisissante : « La loi électorale ne règle que la forme et les conditions de la délégation; elle ne saurait être plus ou moins libérale; elle est ou elle n'est pas conforme au principe de la souveraineté nationale. »

261. Suivant l'article 1er de la loi du 30 novembre 1875, les députés sont nommés par les électeurs inscrits : 1° sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 juillet 1874; 2° sur la liste complémentaire comprenant ceux qui résident dans la commune depuis six mois. L'inscription sur la liste complémentaire a lieu, conformément aux lois et règlements qui régissent les listes électorales politiques, par les commissions et suivant les formes établies dans les articles 1 à 4 de la loi du 7 juillet 1874 (1).

262. La deuxième de ces dispositions modifie, pour les élections politiques, la loi de 1874, qui avait exigé pour l'électorat municipal une résidence de deux ans, sauf un certain nombre d'exceptions. Dès lors, on n'hésitait pas à reconnaître que, pour l'électorat politique, une telle exigence était excessive et contraire au principe que le Français électeur est électeur sur toute l'étendue du territoire, et que la seule condition qu'on puisse lui imposer pour l'exercice de son droit, c'était de justifier de son identité et de sa volonté de voter dans un certain lieu à l'exclusion de tout autre. De là nécessité de deux listes : la première comprenant tous les électeurs communaux, et la seconde, appelée liste complémentaire, et comprenant tous les citoyens âgés de vingt et un ans, jouissant de leurs droits civils et politiques, et non portés sur la liste proprement communale pour défaut de résidence d'une durée suffisante, mais résidant dans la commune depuis six mois. La nécessité de cette double liste avait toujours été considérée comme une complication fâcheuse et donnant lieu, dans les élections politiques, à de nombreuses irrégularités. D'un autre côté, la résidence de deux ans

(1) Art. 1, § 1, 2, 3, 4.

pour l'exercice du droit d'électorat municipal ne tarda pas elle-même à paraître excessive, et la loi du 6 avril 1884 réduisit, pour l'électorat municipal comme pour l'électorat politique, la résidence à six mois. Désormais, et c'est l'un des avantages de cette mesure, il n'y aura plus qu'une seule liste électorale, comprenant, aux termes de la loi de 1884, « tous les Français (il aurait fallu dire tous les *citoyens* français) âgés de vingt et un ans accomplis, et ne se trouvant dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi ».

263. En conséquence, la liste électorale comprend :

1° Tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou qui y résident depuis six mois au moins;

2° Ceux qui ont été inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune, ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Sont également inscrits les membres des familles des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, ont cessé d'être soumis à cet impôt;

3° Ceux qui, en vertu de l'article 2 du traité du 10 mai 1871, ont déclaré opter pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871;

4° Ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité soit de ministres des cultes reconnus par l'Etat, soit de fonctionnaires publics.

264. Sont également inscrits les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées au moment de la confection des listes, les rempliront avant leur clôture définitive. L'absence de la commune résultant du service militaire ne porte aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales (1).

265. Quant aux règles relatives à la confection des listes,

---

(1) L. 6 avril 1884, art. 14.

telles qu'elles sont tracées par les articles 1 à 4 de la loi du 7 juillet 1874, auxquelles renvoie la loi du 30 novembre 1875, elles ne sont pas touchées par la nouvelle loi municipale et sont par conséquent toujours en vigueur. D'après ces dispositions, la liste électorale est dressée, dans chaque commune, par une commission composée du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet et d'un délégué choisi par le conseil municipal. Dans les communes divisées en plusieurs sections électorales, la commission est composée dans chaque section : 1° du maire ou adjoint ou d'un conseiller municipal dans l'ordre du tableau; 2° d'un délégué de l'administration désigné par le préfet; 3° d'un délégué choisi par le conseil municipal. Les délégués du conseil municipal peuvent être nommés en dehors du conseil parmi les électeurs de la commune ou de la section de commune; les délégués du préfet peuvent être choisis même en dehors de la commune.

A Paris et à Lyon, la liste est dressée dans chaque section ou quartier par une commission composée du maire de l'arrondissement ou d'un adjoint délégué, d'un conseiller municipal élu dans le quartier ou la section et d'un électeur désigné par le préfet.

266. Il est dressé en outre, d'après les listes spéciales à chaque section ou quartier, une liste générale des électeurs de la commune par ordre alphabétique; à Paris et à Lyon, cette liste générale est dressée par arrondissement (1).

267. Sur ces listes doivent être inscrits d'office les citoyens que la commission reconnaît avoir acquis les conditions exigées par la loi et ceux qui rempliront ces conditions avant le 1er avril.

La Cour de cassation avait jugé que toutes autres inscriptions ne peuvent être faites que sur réclamation (2); mais suivant la déclaration formelle du rapporteur de la loi du 30 novembre 1875, cette décision ne saurait en aucun cas

(1) L. 7 juillet 1874, art. 15.
(2) (Cass. req., 1er octobre 1874, Calippe.)

s'appliquer aux électeurs politiques, la résidence étant un fait facile à constater et presque toujours notoire.

268. Les listes ainsi dressées sont permanentes; mais elles sont révisées tous les ans. La commission y fait les additions indiquées ci-dessus et en retranche les individus décédés, ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente et enfin ceux qu'elle reconnaît avoir été indûment inscrits, alors même que leur inscription n'aurait pas été attaquée. Dans ce cas, avis de la radiation doit être donné sans frais à la partie intéressée, afin qu'elle puisse, si elle le veut, présenter ses observations. Registre est tenu de toutes les décisions de la commission, avec leurs motifs et les pièces à l'appui (1).

269. Ces diverses opérations faites dans la première quinzaine de janvier, les listes doivent, au plus tard le 15 janvier, être déposées au secrétariat de la mairie et communiquées à tous requérants, qui peuvent en prendre copie et les reproduire par la voie de l'impression. Le jour même du dépôt des listes, avis en est donné par voie d'affiche aux lieux accoutumés.

270. Une copie des listes et du procès-verbal constatant l'exécution des formalités prescrites est en même temps remise au sous-préfet qui, dans les deux jours, la transmet, avec ses observations, au préfet. Si le préfet estime que les formalités et les délais prescrits n'ont pas été observés, il doit, dans les deux jours de la réception des listes, déférer les opérations du maire au conseil de préfecture, qui statue dans les trois jours et fixe, s'il y a lieu, le délai dans lequel les opérations annulées devront être refaites.

271. Les demandes en inscription ou en radiation peuvent être formées par tout électeur, par le préfet et le sous-préfet (2). Elles doivent l'être dans le délai de vingt jours à partir de la publication des listes (3). Elles sont inscrites à leur date sur un registre ouvert à la mairie, et doivent indi-

---

(1) L. 2 juillet 1874, art. 4; Déc. régl. 25 février 1852, art. 1.
(2) Déc. 2 février 1852, art. 19.
(3) L. 7 juillet 1874, art. 2.

quer le nom et le domicile du réclamant ainsi que les motifs de la demande. Le maire avertit, sans frais, l'électeur dont l'élection est contestée, pour qu'il puisse présenter ses observations.

272. Les réclamations sont jugées par la commission qui a procédé à la formation des listes, à laquelle sont adjoints deux autres délégués du conseil municipal, à Paris et à Lyon deux électeurs domiciliés dans le quartier ou la section et désignés, avant tout travail de révision, par la première commission. Le maire ou le membre qui le supplée a la présidence; les décisions sont prises à la majorité et doivent être consignées à leur date dans un registre. Les décisions prises par ces commissions doivent être notifiées dans les trois jours, par écrit et à domicile, par les soins de l'autorité municipale (1). Le décret organique du 2 février 1852 (art. 21) exigeait que la notification fût faite par un agent assermenté; mais la loi de 1874 ne reproduit pas cette prescription; toutefois, pour que la date de la notification qui fait courir le délai d'appel soit certaine, le maire devra, à défaut d'agent assermenté, exiger un reçu des notifications.

273. L'appel contre ces décisions peut être élevé par les mêmes personnes qui ont qualité pour saisir de leurs réclamations les commissions elles-mêmes. Aux termes de l'article 3 de la loi du 7 juillet 1874, il est porté devant le juge de paix, *qui statue conformément aux dispositions du décret organique du 2 février* 1852.

Suivant ce décret (art. 22) l'appel est formé par simple déclaration au greffe, dans les cinq jours de la notification. — Le juge de paix doit statuer dans les dix jours, sans frais ni forme de procédure et sur simple avertissement donné trois jours à l'avance à toutes les parties intéressées. Toutefois si la demande implique la solution préjudicielle d'une question d'état, il doit renvoyer préalablement les parties à se pourvoir devant les juges compétents et fixer un bref délai dans lequel la partie qui aura élevé la question préjudicielle devra justifier de ses diligences. Il est statué, en ce cas, confor-

(1) L. 7 juillet 1874, art. 4.

mément aux articles 855, 856, 858 du Code de procédure civile.

274. La décision du juge de paix est en dernier ressort, mais peut être déférée à la Cour de cassation. Pour éviter des retards prolongés, le décret organique de 1852 avait confié à la chambre des requêtes le jugement définitif de ces pourvois; la loi électorale, dans le même but, mais en laissant aux chambres de la Cour de cassation leurs attributions habituelles, décide que le pourvoi doit être porté directement devant la chambre civile. Ces pourvois, d'ailleurs, doivent toujours, comme le voulait le décret de 1852 (art. 23), être formés dans les dix jours de la notification, par simple requête, sans frais et sans l'intermédiaire obligé d'un avocat, ni consignation d'amende.

275. Tous les actes judiciaires en matière électorale sont dispensés du timbre et enregistrés gratis; les extraits des actes de naissance nécessaires pour constater l'âge des électeurs sont délivrés gratuitement sur papier libre à tout réclamant (1).

276. Les pourvois en cassation ne sont pas suspensifs, ils ne peuvent donc retarder la clôture des listes. Elles sont définitivement arrêtées le 31 mars (2), après que la commission qui a dressé le tableau provisoire a opéré sur les tableaux publiés le 15 janvier toutes les rectifications rendues nécessaires soit par les décisions de la commission centrale, soit par des jugements, soit par des décès survenus entre les deux dates. Les listes rédigées par ordre alphabétique sont réunies en un registre, lequel reste déposé au secrétariat de la commune pour être communiqué à tous les requérants. Copie des tableaux rectificatifs est immédiatement envoyée au préfet. Les listes une fois arrêtées sont définitives et servent jusqu'au 31 mars de l'année suivante : elles ne peuvent plus être modifiées que par des décisions du juge de paix statuant, après la clôture des listes, mais sur des réclamations formées avant le 4 février, ainsi que par la radiation des noms des électeurs décé-

(1) Déc. org. 1852. art 24.
(2) Déc. 2 février 1852, art. 7.

dés ou privés de leurs droits civils et politiques par jugement ayant force de chose jugée.

277. Les militaires en activité de service et les hommes retenus pour le service des ports ou de la flotte, en vertu de leur immatriculation sur les rôles de l'inscription maritime, sont portés sur les listes des communes où ils étaient domiliés avant leur départ (1).

278. Nous avons vu qu'en principe le droit de prendre part aux élections appartient à tout citoyen français âgé de vingt et un ans, jouissant de ses droits civils et politiques, sauf les conditions de résidence déterminées par la loi électorale; mais cette règle souffre diverses exceptions. La loi organique du 18 mars 1849 avait déjà attaché la privation du droit de voter à un certain nombre de délits non punis de peine entraînant la perte de la jouissance des droits civils et politiques. Malgré une assez vive opposition, dans un but de morale publique et pour modérer en quelque mesure les inconvénients redoutés de l'universalité du droit de suffrage, l'Assemblée constituante s'était décidée à punir de la privation des droits politiques des citoyens condamnés pour un certain nombre de délits qui lui paraissaient impliquer plus que d'autres une sorte de déchéance morale. Le décret organique du 2 février 1852, maintenu, sauf une seule exception, par la loi du 30 novembre 1875, alla plus loin encore dans cette voie; il est permis de penser que sur plus d'un point sa rigueur est excessive. Quoi qu'il en soit, c'est la loi en vigueur et nous devons en faire connaître les dispositions.

279. Sont privés de leur droit de vote et ne peuvent être inscrits sur la liste électorale :

1° Les individus privés de leurs droits civils et politiques par suite de leur condamnation à des peines afflictives et infamantes ou infamantes seulement;

2° Ceux auxquels les tribunaux jugeant correctionnellement ont interdit le droit de vote et d'élection par application des lois qui autorisent cette interdiction;

---

(1) Déc. org. 2 février 1852, art. 14.

3° Les condamnés pour crimes par application de l'article 463 du Code pénal (1);

4° Ceux qui ont été condamnés à trois mois de prison par application des articles 318 et 423 du Code pénal (2);

5° Les condamnés pour vol, escroquerie, abus de confiance, soustraction commise par les dépositaires de deniers publics ou attentats aux mœurs prévus par les articles 330 et 334 du Code pénal, quelle que soit la durée de l'emprisonnement (3);

6° Les individus qui, par application de l'article 8 de la loi du 17 mai 1819 et de l'article 3 du décret du 11 août 1848, auront été condamnés pour outrage à la morale publique ou religieuse et pour attaque contre le principe de la propriété et des droits de famille (4);

7° Les individus condamnés à plus de trois mois de prison en vertu des articles 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 46 de la loi (5);

8° Les notaires, greffiers et officiers ministériels destitués en vertu de jugements ou décisions judiciaires;

9° Les condamnés pour vagabondage ou mendicité;

10° Ceux qui auront été condamnés à trois mois de prison au moins par application des articles 439, 443, 444, 445, 446, 447 et 452 du Code pénal (6);

11° Ceux qui auront été déclarés coupables des délits prévus par les articles 410 et 411 du Code pénal et par la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries (7);

---

(1) La loi de 1849 statue que, s'il s'agit de crimes politiques ou de coups et blessures, l'interdiction n'aura lieu que si elle est prononcée par l'arrêt de condamnation.

(2) Art. 318. Vente de boissons falsifiées, contenant des mixtions nuisibles.

Art. 423. Tromperie sur la nature de la marchandise.

(3) Dans tous ces cas, la loi de 1849 exigeait une condamnation à trois mois de prison au moins. Elle ne mentionnait pas l'article 330, qui punit l'outrage public à la pudeur, sans circonstances aggravantes.

(4) La loi de 1849 ne mentionne pas ce cas; il ne trouve d'ailleurs plus son application sous l'empire de la nouvelle loi de la presse.

(5) Délits électoraux

(6) Destructions et dévastations.

(7) Les articles 410 et 411 C. p. punissent la tenue des maisons de jeux et des maisons de prêt sur gages. La loi du 30 novembre 1875

12° Les militaires condamnés au boulet ou aux travaux publics;

13° Les individus condamnés à l'emprisonnement par application des articles 38, 41, 43 et 45 de la loi du 21 mars 1832 sur le recrutement de l'armée;

14° Les individus condamnés à l'emprisonnement par application de l'article 1 de la loi du 27 mars 1851 (1);

15° Ceux qui ont été condamnés pour délits d'usure.

280. Toutes ces exclusions, depuis le n° 6, sauf la dernière, sont des additions à celles édictées par la loi de 1849. Mais le décret exclut, en outre, des listes électorales et des droits de vote, les condamnés à plus d'un mois d'emprisonnement pour rébellion, outrages et violences envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique, pour outrages publics envers un juré à raison de ses fonctions ou envers un témoin en raison de sa déposition, pour délits prévus par la loi sur les attroupements et par la loi sur les clubs et pour infraction à la loi sur le colportage. Mais pour cette catégorie de condamnés l'interdiction n'est que temporaire : elle cesse cinq ans après l'expiration de la peine (2). Dans tous les autres cas elle est perpétuelle et ne peut être effacée que par la réhabilitation.

281. Outre les exclusions résultant de condamnations pénales, deux catégories de citoyens sont encore exclues du droit de vote et ne doivent pas être inscrites sur la liste électorale. Ce sont : 1° les interdits; 2° les faillis non réhabilités dont la faillite a été déclarée soit par les tribunaux français, soit par jugements rendus à l'étranger, mais exécutoires en France (3). La loi de 1849, moins sévère et plus équitable, ne prononçait l'interdiction que contre les faillis n'ayant pas obtenu de concordat et n'ayant pas été déclarés excusables conformément à l'article 538 du Code de commerce.

---

modifie la disposition du n° 11 de l'article 15 du décret organique de 1852, dans ce sens que, pour fait de loterie, la déchéance pourra être prononcée facultativement par le juge.

(1) Fraudes sur la vente des marchandises.

(2) Décret org. 1852, art. 15.

(3) Décret org. 1852, art. 15, n° 17.

282. Quant aux militaires de tous grades et de toutes armes, quoique inscrits, comme nous l'avons vu, sur la liste électorale, ils ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leur corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions. Ceux qui, au moment de l'élection, se trouvent en résidence libre, en non-activité, ou en possession d'un congé régulier, peuvent voter dans la commune où ils sont régulièrement inscrits. Cette dernière disposition s'applique également aux officiers et assimilés qui sont en disponibilité et dans le cadre de réserve (1).

283. La première des opérations électorales est la convocation des collèges électoraux. A la différence de la loi du 2 août 1875 sur l'élection des sénateurs, qui confie, en termes exprès, au Président de la République, le droit de fixer le jour où doivent avoir lieu tant les élections des délégués communaux que celles du Sénat lui-même, la loi du 30 novembre 1875 ne dit pas par qui doivent être convoqués les collèges chargés de l'élection des députés. Le droit pour le pouvoir exécutif de convoquer ces collèges résulte du décret organique du 2 février 1852, auquel l'article 5 de la loi du 30 novembre renvoie pour tout ce qui concerne les opérations du vote. Aux termes de l'article 4 de ce décret, les collèges sont convoqués par un décret du pouvoir exécutif; l'intervalle entre la promulgation de ce décret et l'ouverture des collèges est de vingt jours au moins.

284. Sauf le cas de dissolution de la Chambre, les élections doivent avoir lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de la Chambre des députés (2); en cas de dissolution, dans les deux mois qui suivent le décret (3); en cas de vacance par décès, démission ou autrement, dans le délai de trois mois à partir du jour où la vacance s'est produite; enfin en cas de vacance par suite d'option, dans le délai d'un mois.

Sauf ce dernier cas où l'opération électorale nouvelle n'est

---

(1) L. 30 novembre 1875, art. 2.
(2) L. 16 juin 1885, art. 6.
(3) L. 14 août 1884, art. 1er.

que la suite ou la continuation de l'opération antérieure, il a paru convenable et politique de ne pas fixer d'une manière absolue le jour précis des élections et de laisser une certaine latitude à l'appréciation du pouvoir exécutif sur le moment le plus opportun pour procéder aux élections. Mais cette latitude ne doit pas être trop large, surtout quand il s'agit de pourvoir au renouvellement intégral de la Chambre, ou, plus particulièrement encore, dans le cas de dissolution, où le pouvoir exécutif, représentant une volonté contraire à celle de la Chambre et faisant appel au pays pour trancher le différend, ne peut et ne doit pas être laissé longtemps sans contrôle et sans contrepoids.

285. Ni le décret de 1852, ni la loi de 1875, ni celle de 1884, ni enfin celle de 1885 n'ont statué sur la conduite à tenir dans le cas où le pouvoir exécutif, manquant à son devoir, négligerait de convoquer dans le délai légal les collèges électoraux pour procéder à des élections générales. Elles ont pensé sans doute que la loi ne devait pas prévoir un tel cas, pas plus qu'elle ne prévoit les coups d'État ou les révolutions, et de fait, dans des circonstances extrêmes, les textes de loi n'ont guère d'autorité et n'offrent pas grande garantie. Toutefois, il n'est pas sans intérêt d'établir avec quelque précision le point de droit et les conséquences qui peuvent en découler. Nous pensons donc que si un tel fait se produisait, si le pouvoir exécutif ne convoquait pas les collèges électoraux dans le délai fixé par la loi, la responsabilité des ministres et même celle du Président de la République seraient gravement engagées et des poursuites criminelles pourraient être dirigées contre eux.

Outre cette sanction qui, en l'absence d'un parlement régulièrement constitué, risquerait fort de n'avoir pas une grande portée pratique, on se trouverait certainement dans l'un des cas d'application de la loi du 15 février 1872, qui organise la résistance par les conseils généraux aux usurpations du pouvoir exécutif ou d'une insurrection, quand les assemblées sont illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir. Mais ce remède, comme l'autre, est bien aléatoire.

En dehors de ces deux sanctions, il nous paraît impossible de ne pas reconnaître aux collèges électoraux le droit de se

réunir de plein droit pour procéder aux élections, et aux assemblées sorties de ces élections le droit de se constituer également de plein droit, si le pouvoir exécutif ne les a pas convoquées en temps utile. Nous estimons que ce droit dérive de la nature des choses et de l'essence même du pouvoir parlementaire dans notre Constitution républicaine. Les Constitutions de 1791, de 1793, de l'an III et de 1848 le reconnaissaient en termes formels, et si notre Constitution actuelle charge le pouvoir exécutif de convoquer soit les collèges électoraux, soit les Chambres, c'est uniquement dans un intérêt d'ordre qui ne saurait prévaloir contre une des prérogatives essentielles du parlement.

A l'appui de cette opinion on pourrait, si cela était nécessaire, invoquer par analogie plusieurs textes. Ainsi l'article 1er de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 statue que les deux Chambres se réunissent de droit le second mardi de janvier, à moins de convocation antérieure, et l'article 3 de la même loi, que les deux Chambres se réunissent de plein droit, à défaut de convocation, le quinzième jour avant l'expiration des pouvoirs du Président de la République, et immédiatement, au cas de son décès ou de sa démission, pour procéder à l'élection du nouveau président. De même encore, la loi du 3 avril 1878 dispose que les Chambres se réunissent de plein droit dans les deux jours qui suivent une déclaration d'état de siège faite pendant leur ajournement.

286. Pendant la période électorale, c'est-à-dire pendant tout le temps qui s'écoule entre le décret de convocation des collèges électoraux et le jour de l'élection, les circulaires et professions de foi signées des candidats, les placards et manifestes électoraux signés d'un ou plusieurs électeurs peuvent, après dépôt au parquet du procureur de la République, être affichés et distribués sans autorisation préalable. La distribution des bulletins de vote n'est pas soumise à la formalité du dépôt au parquet (1).

La loi du 20 décembre 1878 (art. 2) affranchit les circulaires et professions de foi signées par les candidats, les pla-

(1) L. 30 novembre 1875, art. 3.

cards et manifestes électoraux signés par des électeurs, ainsi que les bulletins de vote, de la déclaration et du dépôt imposés aux imprimeurs par l'article 14 de la loi du 21 octobre 1814 et par l'article 7 de la loi du 27 juillet 1849 pour tous écrits traitant de matières politiques ou d'économie politique.

287. Enfin la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse supprime implicitement pour les circulaires, professions de foi, placards et manifestes électoraux, comme la loi de 1875 l'avait fait déjà pour les bulletins de vote, la formalité du dépôt au parquet : ils ne sont plus assujettis, comme tous les imprimés, qu'au dépôt administratif en double exemplaire. Les bulletins de vote sont dispensés même de ce dépôt (1).

288. De même le colportage et la distribution de ces différents écrits sont, à raison de leur caractère accidentel, dispensés de toute déclaration ; ils peuvent aussi, en vertu d'une disposition formelle de la loi, être placardés sur tous les édifices publics autres que ceux consacrés au culte, sauf les lieux exclusivement destinés, suivant arrêté du maire, à recevoir les affiches des lois et autres actes de l'administration publique (2).

289. La distribution des écrits relatifs aux élections, pendant toute la période électorale, est donc désormais affranchie de toute entrave, en ce qui concerne tant les écrits eux-mêmes que les personnes qui les colportent ou les distribuent.

Une seule exception est faite à cette règle, dans le but de mieux assurer la liberté et la sincérité du vote. Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats, sous peine d'une amende de seize à trois cents francs et sauf application de l'article 463 du Code pénal (3).

290. Quant aux réunions publiques électorales, elles sont

---

(1) L. 29 juillet 1881, art. 3.
(2) L. 29 juillet 1881, art. 16-20.
(3) L. 30 novembre 1875, art. 3 et 22.

régies par la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion. Aux termes de cette loi, toute réunion publique, électorale ou autre, doit être précédée d'une déclaration indiquant le lieu, le jour et l'heure de la réunion. Cette déclaration doit être signée par deux personnes au moins, dont une domiciliée dans la commune où la réunion doit avoir lieu. Les déclarants doivent, en outre, jouir de leurs droits civils et politiques et la déclaration doit indiquer leurs noms, qualités et domiciles. Ces déclarations sont faites, à Paris, au préfet de police ; dans les chefs-lieux de département, au préfet ; dans les chefs-lieux d'arrondissement, au sous-préfet ; dans les autres communes, au maire. Il en est donné immédiatement récépissé, constatant l'heure de la déclaration. La réunion ne peut avoir lieu qu'après un délai de vingt-quatre heures. Pour les réunions électorales, le délai est réduit à deux heures. Ne peuvent prendre part aux réunions électorales, c'est-à-dire aux réunions ayant pour but le choix ou l'audition des candidats, que les électeurs de la circonscription, les candidats, les membres des deux Chambres et le mandataire de chacun des candidats. Comme toutes les réunions, les réunions électorales ne peuvent être tenues sur la voie publique ; elles ne peuvent se prolonger au delà de onze heures du soir, sauf dans les localités où la fermeture des établissements publics a lieu plus tard; dans ce cas, elles peuvent se prolonger jusqu'à l'heure fixée pour la fermeture de ces établissements (1).

291. Les collèges électoraux doivent être réunis autant que possible un dimanche ou un jour férié (2). Ils sont composés, en général, de tous les électeurs de la commune, cependant chaque commune peut être divisée par arrêté préfectoral en autant de sections de vote que l'exigent les circonstances et le nombre des électeurs (3).

292. Le bureau de chaque collège ou section est composé d'un président, de quatre assesseurs pris, suivant l'ordre du tableau, parmi les conseillers municipaux sachant lire et

(1) L. 30 juin 1881, art. 2, 3, 5 et 6
(2) Déc. régl. 2 février 1852, art. 9.
(3) L. 30 novembre 1875, art. 4.

écrire, ou à défaut, les assesseurs sont les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs sachant lire et écrire. Le président et les assesseurs nomment de concert un secrétaire, choisi parmi les électeurs et qui, dans les délibérations, n'a que voix consultative (1).

Les présidents des collèges et des sections sont les maires, adjoints et conseillers municipaux de la commune; à leur défaut, ils sont désignés par le maire parmi les électeurs sachant lire et écrire. A Paris, les sections sont présidées dans chaque arrondissement par les maires, les adjoints ou les électeurs désignés par le maire ; les fonctions d'assesseur sont remplies dans chaque section par les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs présents, sachant lire et écrire. Trois membres du bureau au moins doivent être présents pendant tout le cours des opérations électorales (2).

293. Le président seul a la police de l'assemblée ; il peut adresser des réquisitions aux autorités civiles et aux commandants militaires, lesquels sont tenus d'y déférer. Nulle force armée ne peut, sans son autorisation, être placée dans la salle des séances, ni aux abords des lieux où se tient l'assemblée (3). Les pouvoirs de police du président sont ceux qui sont définis dans les articles 504 et 509 du Code d'instruction criminelle; en conséquence, lorsque l'un ou plusieurs des assistants donnent des signes publics d'approbation ou d'improbation, ou excitent des tumultes de quelque manière que ce soit, il peut les faire expulser ; s'ils résistent à ses ordres ou s'ils rentrent, il peut les faire arrêter et conduire à la maison d'arrêt. Il doit être fait mention de ces ordres dans le procès-verbal, et, sur l'exhibition qui en est faite au gardien de la maison d'arrêt, les perturbateurs y sont reçus et retenus pendant vingt-quatre heures. Il appartient ensuite aux juges compétents d'appliquer les peines légales aux délinquants.

294. C'est aussi au président qu'il appartient de veiller à

---

(1) D. règl. art. 12-14.
(2) D. régl., art. 16.
(3) *Ibid.*, art. 11.

ce que le collège électoral ne s'occupe que de l'élection pour laquelle il est réuni, à ce qu'il n'y ait aucune discussion ni délibération et à ce qu'aucun électeur n'entre dans la salle du scrutin, s'il est porteur d'armes quelconques (1).

295. Quant au bureau, il prononce provisoirement sur les difficultés qui s'élèvent touchant les opérations du collège ou de la section ; ses décisions sont motivées et inscrites, ainsi que toutes réclamations, au procès-verbal. Les pièces ou bulletins s'y rapportant sont annexés au procès-verbal après avoir été parafés par le bureau (2). Les décisions du bureau n'étant jamais que provisoires, il est de jurisprudence constante, dans les élections soumises au jugement des conseils de préfecture ou des tribunaux, que si un bureau prétendait résoudre définitivement une question relative à des bulletins contestés, et s'il détruisait ces bulletins avec les autres, au lieu de les joindre au procès-verbal, l'élection pourrait être annulée. La Chambre elle-même a plus d'une fois appliqué cette règle.

296. Pendant toute la durée des opérations électorales, une copie officielle de la liste des électeurs contenant les nom, domicile et qualification de chacun des inscrits, reste déposée sur la table autour de laquelle siège le bureau.

297. Le scrutin ne dure qu'un seul jour ; le vote a lieu au chef-lieu de la commune et la commune peut être divisée, comme nous l'avons dit, en sections de vote (3).

Ces trois dispositions, dont la première est une dérogation aux lois antérieures, ont pour but d'abréger la durée des opérations électorales et d'y amener le plus grand nombre d'électeurs possible. Le vote à la commune, introduit en 1852 dans la réglementation du suffrage universel, est sans inconvénient grave avec le scrutin uninominal ; mais on peut se demander, avec les législateurs de 1848 et de 1849, s'il n'apporte pas un obstacle presque absolu à ces grands courants d'opinion qui doivent être la conséquence du scrutin de liste

(1) *Ibid.*, art. 10-20.
(2) *Ibid.*, art. 16.
(3) L. 30 nov. 1875, art. 4.

et qui, selon ses plus zélés partisans, en justifient le mieux la nécessité. Quoi qu'il en soit, cette procédure est entrée si profondément dans nos mœurs politiques, que le vote au chef-lieu de canton, qui, en 1848 et 1849, avait paru indispensable au bon fonctionnement du scrutin de liste, ne trouva, en 1885, presque personne pour le réclamer, lorsque ce mode de scrutin fut rétabli. L'expérience dira si le scrutin de liste est compatible avec un mode de votation aussi disséminé.

298. C'est l'inscription sur la liste électorale qui donne droit au vote. Quiconque y est inscrit a le droit d'y prendre part, alors même qu'il serait inscrit indûment, sauf application des peines prévues par l'article 32 du décret organique de 1852 contre ceux qui déchus du droit de voter, soit par suite d'une condamnation judiciaire, soit par suite d'une faillite non suivie de réhabilitation, auraient voté en vertu d'une inscription antérieure ou postérieure à leur déchéance.

299. Néanmoins, le droit de voter est suspendu pour les détenus, pour les accusés contumaces, et pour les personnes qui, sans être interdites, sont retenues, en vertu de la loi du 30 juin 1838, dans un établissement public d'aliénés.

300. Pour des raisons d'un ordre tout différent, le droit de vote est également suspendu à l'égard des militaires et assimilés de tous grades et de toutes armes des armées de terre et de mer, quand ils sont présents à leurs corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions. Ceux qui au moment de l'élection se trouvent en résidence libre, en non-activité ou en possession d'un congé régulier, peuvent seuls voter dans la commune sur la liste de laquelle ils sont régulièrement inscrits. Il en est de même pour les officiers et assimilés qui sont en disponibilité ou dans le cadre de réserve (1). Cette disposition est empruntée à la législation de 1852 qui, nous l'avons vu, y faisait exception pour les votes plébiscitaires et à la loi du 27 juillet 1872 sur le recrutement de l'armée qui, dans son article 5, dit d'une manière générale : « Les hommes présents au corps ne prennent part à aucun vote. » Elle a été

(1) L. 30 novembre 1875, art. 2.

toujours depuis considérée comme indispensable pour le maintien de la discipline dans l'armée ; mais des discussions se sont engagées sur la question de savoir l'extension qu'il convient de lui donner dans notre nouvelle organisation militaire, surtout en ce qui concerne les congés qui pourraient faire craindre quelques abus. Aucune solution définitive n'a été donnée jusqu'ici à cette question.

301. S'il est de principe que tout citoyen inscrit sur les listes a droit de voter, sauf les exceptions que nous venons d'indiquer, nul ne peut voter s'il n'est porté sur les listes. Il n'y a d'exception que pour ceux qui se présentent porteurs d'une décision du juge de paix ordonnant leur inscription, ou d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement ayant ordonné leur radiation. A plusieurs reprises, on a demandé que la liste électorale pût être rectifiée jusqu'au jour de l'élection ; que, par exemple, un citoyen ayant atteint l'âge de vingt et un ans après le 31 mars, jour de la clôture de la liste, mais avant le jour de l'élection, pût être admis au vote ; les propositions faites en ce sens n'ont pas jusqu'à présent passé dans la loi.

302. Les électeurs apportent leurs bulletins préparés en dehors de l'assemblée. Le papier du bulletin doit être blanc et sans signes extérieurs. Ces dispositions générales, dont le but est d'assurer le secret du vote, peuvent donner lieu, suivant les circonstances de fait, à des appréciations diverses au moment de la vérification des pouvoirs ; le devoir du bureau est de joindre au procès-verbal, soit sur réclamation, soit même d'office, tous les bulletins d'apparence douteuse. Dans le même but d'assurer le secret du vote, on avait proposé, lors de la discussion de la loi de 1875, de faire renfermer le bulletin dans des enveloppes closes ; mais cette proposition, reproduite depuis à diverses reprises, a toujours été repoussée à raison des difficultés, de la dépense et des lenteurs qu'entraînerait son application.

303. Le décret de 1852 suppose un appel nominal, et ordonne que l'électeur remette son bulletin à l'appel de son nom ; mais cette disposition, que le grand nombre des électeurs rend impraticable, ne semble pas avoir été jamais appliquée. Par contre, c'est toujours au président lui-même que

l'électeur remet son bulletin, et le remet plié. Le président le dépose dans la boîte du scrutin, laquelle doit, avant le commencement du vote, avoir été fermée à deux serrures, dont les clefs restent, l'une entre les mains du président, l'autre entre les mains du scrutateur le plus âgé. Le vote de chaque électeur est constaté par la signature ou le parafe d'un des membres du bureau, apposé sur la liste en marge du nom du votant (1).

304. Le scrutin reste ouvert depuis huit heures du matin jusqu'à six heures du soir. Après sa clôture, il est procédé au dépouillement de la manière suivante : la boîte du scrutin est ouverte et le nombre des bulletins vérifié. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal. Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, lesquels se divisent par tables de quatre au moins. Le président répartit les bulletins entre ces tables. A chaque table, l'un des scrutateurs lit le bulletin à haute voix et le passe à un autre scrutateur; les noms portés sur ces bulletins sont relevés sur des listes préparées à cet effet (2). Le président et les membres du bureau surveillent le dépouillement. Dans les collèges ou sections où il se présente moins de 300 électeurs, le bureau peut procéder lui-même au dépouillement. Dans tous les cas, les tables de dépouillement doivent être disposées de telle façon que les électeurs puissent circuler à l'entour (3).

305. Les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante et ceux dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement. Ils sont annexés au procès-verbal (4), afin que les pouvoirs chargés de se prononcer sur la validité de l'élection puissent apprécier le bien ou mal fondé de leur retranchement. Les bulletins qui portent un signe extérieur ou qui ne sont pas sur papier blanc, quoiqu'ils ne puissent

---

(1) Déc. régl. art. 22-23.
(2) *Ibid.*, art. 27.
(3) *Ibid.*, art. 26-29.
(4) *Ibid.*, art. 30.

pas être portés en compte au candidat qui s'y trouve désigné, entrent néanmoins en compte pour la fixation du nombre des suffrages exprimés et le calcul de la majorité absolue. On s'est demandé si l'on devait porter en compte des bulletins contenant des mentions injurieuses, et la jurisprudence sur ce point admet des solutions diverses. Elle se détermine, avec raison, par des considérations de fait, et maintient ou annule le vote selon l'intention probable de l'électeur. Aucune règle fixe ne peut être posée en cette matière. Le principe est que l'opération de la vérification, hors les cas où la moralité même et la sincérité du scrutin sont en question, n'a, au fond, d'autre but que de dégager la volonté certaine de l'électeur. Il en est ainsi surtout lorsque la vérification se fait, non par un tribunal, mais par une assemblée politique qui ne peut être étroitement liée par de pures questions de forme (Voy. *infrà*, n° 346).

306. Aussitôt après le dépouillement, le résultat du scrutin est rendu public, et les bulletins autres que ceux qui doivent être annexés au procès-verbal sont brûlés en présence des électeurs (1). Pour les collèges divisés en sections, le dépouillement se fait, suivant les mêmes règles, dans la section ; le résultat est immédiatement arrêté et signé par le bureau et porté par le président au bureau de la première section. Celui-ci, en présence des présidents des autres sections, opère le recensement général des votes et en proclame le résultat (2).

307. Les procès-verbaux des opérations électorales de chaque commune sont rédigés en double. L'un des exemplaires reste déposé au secrétariat de la mairie ; l'autre est transmis au sous-préfet de l'arrondissement, qui le fait parvenir au préfet (3).

308. Le recensement général se fait au chef-lieu du département, en séance publique, par une commission composée de trois membres du conseil général. A Paris, la commission est composée de cinq membres du conseil général désignés

(1) Déc. régl., art. 31.
(2) *Ibid.*, art. 32.
(3) *Ibid.*, art. 33.

par le préfet. Cette opération est constatée par un procès-verbal (1). Le recensement général des votes étant terminé, le président de la commission en fait connaître le résultat. Il proclame députés ceux qui ont satisfait aux conditions exigées par la loi. Ces conditions, suivant le décret organique de 1852, sont d'avoir réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés ; 2° un nombre de voix égal au quart de celui des électeurs inscrits (2). La loi du 30 novembre 1875 maintient cette disposition (art. 18), qui est également reproduite dans les mêmes termes par la loi du 16 juin 1885 (art. 5). La loi du 18 mars 1849 (art. 64) n'exigeait pas, même pour le premier tour, la majorité absolue des suffrages exprimés, et, de plus, elle se contentait d'un nombre de suffrages égal au huitième de celui des électeurs inscrits. On croyait, à cette époque, qu'en allant au delà de cette proportion, avec le scrutin de liste départemental, on courait le risque d'avoir très peu d'élections complètes au premier tour et de prolonger ainsi dans toute la France, sans nécessité et non sans danger, les agitations de la période électorale. L'expérience apprendra si le législateur de 1885, en appliquant au scrutin de liste une règle empruntée au régime du scrutin individuel, n'a pas trop présumé du progrès incontestable de nos mœurs politiques, en ce qui concerne la participation au vote (3).

309. Si ces deux conditions ne sont pas remplies, il y a lieu à un second tour de scrutin. Dans ce cas, l'élection est continuée au deuxième dimanche qui suit la proclamation du résultat du premier (4). Au second tour, la majorité relative suffit, quel que soit le nombre des votants comparé à celui des électeurs inscrits. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu (5).

---

(1) Déc. régl., art. 34.
(2) D. O., art. 6.
(3) On peut dire que l'expérience a été faite de façon concluante dans les élections d'octobre 1885. Il est vrai que les ballottages ont été très nombreux ; mais si l'élection avait été faite d'après les règles de la loi de 1849, il en serait résulté que la Chambre aurait été, pour sa plus grande partie, composée de membres élus par des minorités.
(4) L. 18 mars 1849, art. 65 ; L. 30 nov. 1875, art. 4.
(5) L. 30 nov. 1875, art. 18 ; L. 16 juin 1885, art. 5.

310. Aussitôt après la proclamation du résultat des opérations électorales, les procès-verbaux et les pièces y annexées sont transmises par les soins des préfets et l'intermédiaire du ministre de l'intérieur, à la Chambre des députés. La proclamation de la commission de recensement, en effet, n'est que provisoire. Ce n'est que par le vote de la Chambre au moment de la vérification des pouvoirs que le candidat proclamé est définitivement reconnu député.

311. Le décret organique du 2 février 1852 contient dans ses articles 31 à 52 une série de dispositions pénales, empruntées en grande partie à la loi du 18 mars 1849 et modifiées, en quelques points seulement, par la loi du 30 novembre 1875, et qu'il suffit de reproduire sans commentaire (1).

312. La loi de 1875 punit d'une amende de 16 à 300 francs,

---

(1) 2 février 1852. — Décret organique sur les élections.

TITRE IV.

DISPOSITIONS PÉNALES.

Art. 31. Toute personne qui se sera fait inscrire sur la liste électorale sous de faux noms ou de fausses qualités, ou aura, en se faisant inscrire, dissimulé une incapacité prévue par la loi, ou aura réclamé et obtenu une inscription sur deux ou plusieurs listes, sera punie d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 100 à 1,000 francs.

Art. 32. Celui qui, déchu du droit de voter, soit par suite d'une condamnation judiciaire, soit par suite d'une faillite non suivie de réhabilitation, aura voté, soit en vertu d'une inscription sur les listes antérieures à sa déchéance, soit en vertu d'une inscription postérieure, mais opérée sans sa participation, sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à trois mois et d'une amende de 20 à 500 francs.

Art. 33. Quiconque aura voté dans une assemblée électorale, soit en vertu d'une inscription obtenue dans les deux premiers cas prévus par l'article 31, soit en prenant faussement les noms et qualités d'un électeur inscrit, sera puni d'un emprisonnement de six mois à deux ans, et d'une amende de 200 à 2,000 francs.

Art. 34. Sera puni de la même peine tout citoyen qui aura profité d'une inscription multiple pour voter plus d'une fois.

Art. 35. Quiconque, étant chargé, dans un scrutin, de recevoir, compter ou dépouiller les bulletins contenant les suffrages des citoyens, aura soustrait, ajouté ou altéré des bulletins, ou lu un nom autre que celui inscrit, sera puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans, et d'une amende de 500 à 5,000 francs.

Art. 36. La même peine sera appliquée à tout individu qui, chargé par un

sauf application de l'article 463 du Code pénal, tout agent de l'autorité publique ou municipale qui aurait distribué des bulletins de vote, professions de foi ou circulaires des candidats (art. 22). Elle déclare applicable aux listes électorales politiques l'article 6 de la loi du 7 juillet 1875, ainsi conçu : « Ceux qui, à l'aide de déclarations frauduleuses ou de faux certificats, se seront fait inscrire ou auront tenté de se faire inscrire indûment sur une liste électorale ; ceux qui, à l'aide

---

électeur d'écrire son suffrage, aura inscrit sur le bulletin un nom autre que celui qui lui était désigné.

Art. 37. L'entrée dans l'assemblée avec armes apparentes est interdite. En cas d'infraction, le contrevenant sera passible d'une amende de 16 à 100 francs. — La peine sera d'un emprisonnement de quinze jours à trois mois et d'une amende de 50 à 300 francs si les armes étaient cachées.

Art. 38. Quiconque aura donné, promis ou reçu des deniers, effets ou valeurs quelconques, sous la condition soit de donner ou de procurer un suffrage, soit de s'abstenir de voter, sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 500 à 5,000 francs. Seront punis des mêmes peines ceux qui, sous les mêmes conditions, auront fait ou accepté l'offre ou la promesse d'emplois publics ou privés. — Si le coupable est fonctionnaire public, la peine sera du double.

Art. 39. Ceux qui, soit par voies de fait, violences ou menaces contre un électeur, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, l'auront déterminé à s'abstenir de voter, ou auront influencé un vote, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 100 à 1,000 francs ; la peine sera du double si le coupable est fonctionnaire public.

Art. 40. Ceux qui, à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux, ou autres manœuvres frauduleuses, auront surpris ou détourné des suffrages, déterminé un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 100 à 2,000 francs.

Art. 41. Lorsque, par attroupements, clameurs ou démonstrations menaçantes, on aura troublé les opérations d'un collège électoral, porté atteinte à l'exercice du droit électoral ou à la liberté du vote, les coupables seront punis d'un emprisonnement de trois mois à deux ans, et d'une amende de 100 à 2,000 francs.

Art. 42. Toute irruption dans un collège électoral, consommée ou tentée avec violence, en vue d'empêcher un choix, sera punie d'un emprisonnement d'un an à cinq ans, et d'une amende de 1,000 à 5,000 francs.

Art. 43. Si les coupables étaient porteurs d'armes, ou si le scrutin a été violé, la peine sera la réclusion.

Art. 44. Elle sera des travaux forcés à temps si le crime a été commis par suite d'un plan concerté pour être exécuté soit dans toute la République, soit dans un ou plusieurs départements, soit dans un ou plusieurs arrondissements.

Art. 45. Les membres d'un collège électoral qui, pendant la réunion, se

des mêmes moyens, auront fait inscrire ou rayer, tenté de faire inscrire ou rayer indûment un citoyen, et les complices de ces délits, seront passibles d'un emprisonnement de six jours à un an et d'une amende de 50 à 500 francs. Les coupables peuvent, en outre, être privés pendant deux ans de l'exercice de leurs droits civiques. L'article 463 du Code pénal est dans tous les cas applicable (1). »

313. Enfin elle déclare également applicable aux élections des députés les dispositions de l'article 19 de la loi organique du 2 août 1875 sur les élections des sénateurs sur les tentatives de corruption (art. 3).

314. En principe, tout électeur est éligible, sans condition de cens et sous la seule condition de l'âge de vingt-cinq ans accomplis (2).

La loi entend par électeur tout citoyen français, étant en possession du droit de voter, alors même qu'il n'aurait pas été inscrit sur la liste électorale.

---

seront rendus coupables d'outrages ou de violences soit envers le bureau, soit envers l'un de ses membres, ou qui, par voies de fait ou menace, auront retardé ou empêché les opérations électorales, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à un an, et d'une amende de 100 à 2,000 francs. — Si le scrutin a été violé, l'emprisonnement sera d'un an à cinq ans, et l'amende de 1,000 à 5,000 francs.

Art. 46. L'enlèvement de l'urne contenant les suffrages émis et non encore dépouillés sera puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans, et d'une amende de 1,000 à 5,000 francs. — Si cet enlèvement a été effectué en réunion ou avec violence, la peine sera la réclusion.

Art. 47. La violation du scrutin faite, soit par les membres du bureau, soit par les agents de l'autorité préposés à la garde des bulletins non encore dépouillés, sera punie de la réclusion.

Art. 48. Les crimes prévus par la présente loi seront jugés par la cour d'assises, et les délits par les tribunaux correctionnels ; l'article 463 du Code pénal pourra être appliqué.

Art. 49. En cas de conviction de plusieurs crimes ou délits prévus par la présente loi, et commis antérieurement au premier acte de poursuite, la peine la plus forte sera seule appliquée.

Art. 50. L'action publique et l'action civile seront prescrites après trois mois à partir du jour de la proclamation du résultat de l'élection.

Art. 51. La condamnation, s'il en est prononcée, ne pourra, en aucun cas, avoir pour effet d'annuler l'élection déclarée valide par les pouvoirs compétents, ou dûment définitive par l'absence de toute protestation régulière formée dans les délais voulus par les lois spéciales.

(1) Cf. Déc. org., art. 31.

(2) L. 30 novembre 1875, art. 16.

Il est également de jurisprudence parlementaire constante que les vingt-cinq ans doivent être accomplis au jour de l'élection (1).

315. Le principe que tout électeur âgé de vingt-cinq ans est éligible souffre cependant des exceptions :

316. Ne sont pas éligibles les individus déclarés indignes, et qui, à ce titre n'auraient pas dû être inscrits sur les listes électorales. C'est la disposition formelle de l'article 27 du décret organique du 2 février 1852, laquelle est maintenue en vigueur par l'article 22 de la loi de 1875 qui statue : « Continueront d'être appliquées les dispositions des lois et décrets en vigueur auxquels la présente loi ne déroge pas. » Nous renvoyons à ce que nous avons dit sur ce point à l'occasion de l'électorat, où nous avons noté les rares dérogations apportées par les lois postérieures aux règles posées par le décret organique. MM. Poudra et Pierre citent le cas d'un citoyen qui, ayant encouru un jugement entraînant l'incapacité temporaire en vertu de l'article 16 du décret, avait été gracié avant l'exécution de ce jugement et que la Chambre déclara éligible (2). En décidant ainsi, la Chambre ne fit pas un usage abusif du droit souverain qui lui appartient en matière de vérification des pouvoirs de ses membres ; elle ne fit que consacrer une doctrine et une jurisprudence constantes qui décident « qu'en matière criminelle, un jugement de condamnation ne pouvant produire d'effet avant son exécution, lorsque la grâce a précédé l'exécution, les incapacités légales ne sont pas encourues ». Il est permis de supposer cependant que la décision prise par la Chambre a été déterminée surtout par le caractère des délits prévus par l'article 16 du décret, délits qui ont tous un caractère plus ou moins politique et ne constituent aucunement des preuves d'indignité. Elle aurait peut-être jugé différemment s'il s'était agi d'un des cas prévus dans l'article 15, qui tous ou presque tous constituent une grave lésion des lois morales.

317. Ne peuvent être élus, pour des raisons politiques qui n'ont pas besoin d'être développées, les membres des familles

---

(1) Poudra et Pierre, *Traité pratique du droit parlementaire*, p. 299.
(2) Séance du 6 avril 1876.

qui ont régné sur la France (1). C'est la même mesure qui avait déjà été sanctionnée dans la loi du 14 août 1884 pour l'élection du président et dans celle du 9 décembre 1884 pour l'élection des sénateurs.

318. Aucun militaire ou marin, faisant partie des armées actives de terre ou de mer, ne peut, quels que soient son grade ou ses fonctions, être élu membre de la Chambre des députés. Cette disposition s'applique aux militaires en disponibilité ou en non-activité ; mais elle ne s'applique pas à la réserve de l'armée active ni à l'armée territoriale. Elle ne s'applique pas non plus aux officiers placés dans la seconde section de l'état-major général, ni à ceux qui, maintenus dans la première section comme ayant commandé en chef devant l'ennemi, ont cessé d'être employés activement, ni à ceux qui ayant acquis des droits à la retraite sont envoyés ou maintenus dans leurs foyers en attendant la liquidation de leur pension. La décision par laquelle l'officier aura été admis à faire valoir ses droits à la retraite devient, dans ce cas, irrévocable (2). Cette disposition, introduite dans la loi de 1875, a été rendue encore plus rigoureuse dans la loi de 1884 sur les élections sénatoriales, et il n'est pas douteux qu'elle reparaîtra, plutôt aggravée qu'atténuée, dans la loi, encore en discussion, sur les incompatibilités. Nous la retrouverons donc si cette loi est promulguée avant l'impression de ce travail.

319. Outre ces inéligibilités absolues, il y a des inéligibilités relatives, c'est-à-dire circonscrites à une partie du territoire. Elles sont énumérées dans l'article 12 de la loi du 30 novembre 1875 : « Ne peuvent être élus par l'arrondissement compris en tout ou partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière :

1° Les premiers présidents, les présidents et les membres des parquets des cours d'appel ;

---

(1) L. 6 juin 1885, art. 41.
(2) L. 30 nov. 1875, art. 7.

2° Les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres des parquets des tribunaux de première instance ;

3° Le préfet de police, les préfets et les secrétaires généraux de préfecture, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies ; les sous-préfets ne peuvent être élus dans aucun des arrondissements du département où ils exercent leurs fonctions ;

4° Les ingénieurs en chef d'arrondissement ;

5° Les recteurs et inspecteurs d'académie ;

6° Les inspecteurs des écoles primaires ;

7° Les archevêques, évêques et vicaires généraux ;

8° Les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances, les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines (1), et des postes, les conservateurs et inspecteurs des forêts, les officiers de tous grades des armées de terre et de mer ;

9° Les intendants divisionnaires et les sous-intendants militaires ;

10° Les préfets maritimes.

Cette disposition, rédigée en vue du scrutin par arrondissement, n'a pas été abrogée ni modifiée par la loi du 16 juin 1885 qui rétablit le scrutin de liste par département. Il est donc certain qu'elle est toujours encore en vigueur ; mais il est non moins certain qu'elle ne peut pas être appliquée dans ses termes mêmes, et qu'il faut remplacer le premier paragraphe notamment par celui-ci emprunté à la loi du 30 novembre 1849 (art. 82) : « Ne peuvent être élus par les départements compris en tout ou en partie dans leur ressort. » C'est ainsi d'ailleurs qu'a été rédigée une disposition tout à fait semblable dans la loi sur les élections sénatoriales (2).

320. Outre les causes qui empêchent soit d'une manière

---

(1) La loi de 1849 mentionnait également les directeurs des douanes : ont-ils été oubliés ou omis à dessein dans la loi du 2 avril 1875 sur l'élection des sénateurs et dans celle du 30 novembre sur l'élection des députés ?

(2) L. 2 août 1875, art. 21.

absolue, soit d'une manière relative, un citoyen d'être porté sur les listes électorales ou un électeur de pouvoir être élu, la loi de 1875 statue en principe que « l'exercice de toute fonction publique rétribuée sur les fonds de l'État est incompatible avec le mandat de député et qu'en conséquence tout fonctionnaire élu député doit être remplacé dans ses fonctions, si, dans les huit jours qui suivront la vérification de ses pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de député.. »

321. Ce principe, toutefois, est soumis à des exceptions nombreuses. Il ne s'applique pas aux fonctions de ministre, sous-secrétaire d'État, ambassadeur, ministre plénipotentiaire, préfet de la Seine, préfet de police, premier président de la Cour de cassation, de la Cour des comptes et de la cour d'appel de Paris, procureur général près la cour d'appel de Paris, archevêque et évêque, pasteur, président de consistoire, grand rabbin du consistoire central, grand rabbin du consistoire de Paris, professeurs titulaires de chaires données au concours ou sur présentation du corps où la vacance s'est produite; personnes chargées d'une mission temporaire ne dépassant pas six mois (1).

322. Le fonctionnaire non compris dans ces exceptions conserve ses droits à la retraite et peut, à l'expiration de son mandat, être remis en activité ; dans les fonctions où le grade est distinct de l'emploi, le fonctionnaire qui accepte le mandat de député renonce à l'emploi, mais conserve le grade. Tout député élu ou promu à une fonction publique salariée (à l'exception des ministres et sous-secrétaires d'Etat) cesse d'être député ; mais si la fonction n'est pas déclarée incompatible, il peut se présenter aux suffrages des électeurs et être réélu (2).

323. Notons encore, comme nous l'avons fait pour le Sénat, la loi du 19 décembre 1876 qui déclare incompatible avec le mandat de député celui de membre d'une commission départementale; celle du 20 juin 1883 qui interdit sous peine

(1) L. 30 novembre 1875, art. 8 et 9.
(2) L. 30 novembre 1875, art. 10.

de déchéance aux députés de faire partie du conseil d'administration ou de surveillance d'une société concessionnaire de services maritimes subventionnés par l'État, et celle du 20 novembre 1883 qui prononce la déchéance, mais avec faculté de réélection, de tout député qui, au cours de son mandat, accepte les fonctions d'administrateur d'une compagnie de chemins de fer.

324. Nous nous contentons de reproduire ici ces textes, nous réservant de revenir sur cette très importante question dans la partie de ce travail consacrée à la loi nouvelle sur les incompatibilités, si toutefois elle est promulguée avant l'impression de ce travail.

SECTION II.

MODE DE SCRUTIN.

325. Proclamé par le Gouvernement provisoire de 1848, consacré par la loi électorale du 13 mars 1849, rétabli, après la chute de l'Empire, par le gouvernement de la Défense nationale, le scrutin de liste départemental avait, comme nous l'avons vu, de longues traditions dans l'histoire du régime parlementaire en France. Il était considéré par la grande majorité du parti républicain comme le mode le mieux approprié au bon fonctionnement du suffrage universel, et l'expérience désastreuse, et, on peut le dire, scandaleuse qui avait été faite, sous l'Empire, du scrutin uninominal, n'avait pu que confirmer des convictions déjà anciennes. Lors de la discussion de la loi du 30 novembre 1875, son maintien fut vivement réclamé et défendu énergiquement, au nom de la commission, par les honorables rapporteurs de la loi MM. Ricard et de Marcère et par Gambetta. Combattu non moins vivement par MM. Dufaure et Lefèvre-Pontalis, il fut rejeté à une faible majorité (357 contre 326).

Les principaux arguments en faveur des deux systèmes ont été présentés lors de cette discussion avec une grande force et avec toute l'ampleur qu'ils comportent. C'est le moment de les résumer.

326. Les opinions sur le meilleur mode de scrutin, disent

MM. Ricard et de Marcère dans leur rapport, diffèrent selon l'idée que l'on se fait de la fonction des assemblées et selon les vues que chacun a sur le gouvernement. La représentation nationale a pour devoir de s'occuper des affaires générales du pays, de contrôler le pouvoir exécutif, d'inspirer sa politique, et, tout en restant unie avec la volonté nationale, sans se faire cependant l'esclave des exigences mobiles et passagères de l'opinion publique, de faire prévaloir en toute chose les intérêts permanents et supérieurs de la nation. Pour bien remplir ce rôle, il faut qu'elle soit indépendante dans ses rapports avec le pouvoir comme avec le corps électoral. Le mode de scrutin qui donne la représentation la plus propre à cette fonction est le scrutin de liste. C'est aussi celui qui doit convenir le mieux aux hommes attachés aux principes du gouvernement représentatif et à sa forme la plus parfaite, la République. Toutes les fois que le scrutin individuel a été appliqué en France, il a produit des effets presque nécessaires, tant ils sont naturels. Le corps électoral d'une circonscription restreinte songe principalement à lui et à ses affaires ; il perd de vue les intérêts généraux du pays. Il donne une sorte de mandat privé, spécial aux intérêts locaux à son député, qui, de son côté, par devoir et non sans préoccupation de l'élection prochaine, soigne avec prédilection les intérêts de ses mandants. On peut craindre que le représentant ait trop de choses à régler avec le pouvoir exécutif de qui dépendent les affaires qu'il traite, pour être un contrôleur incommode et pour contrarier la politique d'un ministère dont il a besoin. D'un autre côté, le pouvoir ne peut que désirer le retour d'un député aussi gouvernemental ou ministériel, et de ce désir à l'assistance, il y a une pente où l'on glisse toujours. Il se fait entre les électeurs, l'élu et les ministres, un échange de bons procédés dans lequel il est tenu moins de compte qu'il ne faut des intérêts généraux du pays, de sa politique et de son avenir. Que ce régime dure quelque temps, le pouvoir sera sans contrôle, la députation sans autorité, et le régime représentatif une fiction. Si nous voulons rendre à la représentation nationale sa vraie fonction, il faut la soustraire à ces préoccupations des intérêts locaux. Il faut rendre toute leur force à ces grands courants d'idées qui, à certaines époques, sou-

lèvent l'esprit public et le transportent dans les sphères supérieures d'un grand intérêt national. Le mode de scrutin individuel seconde mal ces mouvements d'opinion. Cela est vrai, en général, mais surtout dans un pays où, depuis vingt-quatre ans, on a trop souvent cherché dans les formes constitutionnelles un moyen de masquer les pratiques du gouvernement personnel. Enfin le régime représentatif a ses vices, et la corruption à laquelle il expose et les candidats et les électeurs en est le plus grand. Avec quel soin, si nous voulons qu'il dure, ne devons-nous pas chercher les moyens de l'en préserver! Nous avons vu combien il est facile dans une circonscription restreinte d'obtenir, à l'aide de la richesse ou par des moyens d'un autre ordre, un mandat qui ne devrait être accordé qu'au mérite, aux services déjà rendus, ou à des influences anciennes et légitimes. Quelle imprudence ne serait-ce pas de soumettre de nouveau à ce régime malsain la France à peine guérie des candidatures officielles! A l'encontre de ces considérations, on invoque ce qu'on appelle les intérêts conservateurs, mais lorsque les partis qui se disent conservateurs, et qui combattent à ce titre le scrutin de liste, se montrent en même temps notoirement hostiles au régime établi, il est difficile de voir, dans le mode de scrutin qu'ils préconisent, un procédé de conservation sociale. D'autres, il est vrai, nullement hostiles à la République, craignent comme eux que le scrutin de liste ne donne naissance à des assemblées animées d'un esprit trop ardent, trop progressif. Mais, tel n'a pas été jusqu'ici le caractère des assemblées élues par ce procédé, et si l'on refléchit que ce mode d'élection est précédé nécessairement de délibérations nombreuses pour arriver à une entente nécessaire, on se convaincra que des résolutions excessives sont peu à craindre. Ces délibérations préparatoires ont, en outre, l'avantage de donner lieu à des combinaisons qui permettent la représentation de toutes les nuances de la même opinion politique. Les minorités peuvent y trouver leur place. On peut ajouter que les luttes électorales ne peuvent manquer d'être plus ardentes, quand deux hommes seulement sont en présence et que la bataille électorale, se donnant dans une lice restreinte, rallie autour d'eux, comme deux armées ennemies, leurs partisans que tour à tour la passion politique ou

des intérêts plus bas irritent ou soulèvent. Avec le scrutin de liste, ce sont des idées plus que des personnes qui sont en présence. Enfin le scrutin de liste peut seul créer des mœurs politiques : ce n'est pas en isolant le corps électoral en petites fractions trop faciles à capter qu'on lui donnera l'habitude de s'occuper des grands intérêts qui lui sont confiés; cela ne peut se faire qu'à la faveur d'un mouvement d'idées d'autant plus fécond qu'il sera plus étendu.

Une seule objection paraissait sérieuse aux honorables rapporteurs. C'est celle qui consiste à dire que l'élection par le scrutin de liste se ferait en quelque sorte à l'aveugle, l'électeur ne pouvant connaître tous les candidats pour lesquels il vote. Ils y répondent, d'une manière générale, que s'il s'agit d'une connaissance personnelle du candidat, elle ne se rencontre pas plus dans un système que dans l'autre; même dans une circonscription restreinte, la plupart des électeurs n'ont jamais vu le candidat; ce qui les éclaire, c'est la renommée, le bruit public, les conférences, les déclarations, la notoriété qui, à notre époque de communications rapides et faciles, s'étend du centre même de la vie politique, et surtout, dans chaque département, jusqu'aux moindres localités. Cependant, ils proposent de donner satisfaction dans une certaine mesure à l'objection en divisant les départements les plus populeux en circonscriptions n'élisant qu'un nombre de députés restreint à neuf.

Les partisans les plus ardents du scrutin de liste n'étaient pas éloignés de suivre la commission dans cette voie, soit qu'ils reconnussent en effet les inconvénients de listes trop complexes, soit qu'ils crussent devoir faire les concessions nécessaires, à leurs yeux, pour sauver le principe. Quoique la loi du 16 juin 1885 ait tranché la question en sens contraire, il est très probable qu'elle sera de nouveau mise en discussion tôt ou tard. A ce point de vue, il est curieux de noter deux votes où se montrent les dispositions sur cette question de la minorité républicaine de l'Assemblée nationale. Un amendement de M. Naquet, qui proposait le scrutin de liste départemental sans subdivision fut repoussé par 453 contre 98; un autre, qui réduisait à cinq le nombre des députés à élire par chaque circonscription, réunit 302 voix contre 388.

Notons encore que dans les discussions de 1875, les partisans du scrutin de liste, tout en prenant pour base la proportion d'un député par 70,000 habitants, n'accordaient un député de plus qu'aux fractions dépassant 35,000, sous la réserve toutefois que le nombre des députés d'un département ne pouvait en aucun cas être inférieur à celui des arrondissements.

327. Aux arguments présentés par les partisans du scrutin de liste, ceux du scrutin uninominal répondaient par les raisons suivantes. Dans l'exposé des motifs des lois constitutionnelles présentées au nom du gouvernement de M. Thiers, où le suffrage universel et départemental avec scrutin de liste était proposé pour les élections sénatoriales, et le scrutin par arrondissement pour celles des députés. M. Dufaure avait dit déjà : « L'élection d'arrondissement est favorable aux influences permanentes de la société. Elle leur fait une juste part dans la représentation qu'elle rend plus complète et plus vraie. Elle sert le suffrage universel en l'éclairant davantage sur ses choix. La volonté des électeurs est plus libre, leur choix est plus spontané, et il se forme entre eux et leurs élus un lien plus étroit, plus intime. Le plus souvent ils se sont connus dès longtemps et ils ne deviendront pas étrangers les uns aux autres après l'expiration du mandat. Aussi les devoirs du mandataire envers ses commettants s'imposent-ils à lui d'une manière plus directe. Il a besoin de conserver toujours des droits à leur estime, et l'honneur de son avenir dépend de la conduite qu'il aura tenue pendant la durée de sa mission. » Et dans la discussion, répondant au reproche fait au scrutin d'arrondissement de favoriser la corruption, il s'écriait : « Le scrutin par département s'y prête également. La corruption peut s'adresser à d'autres, mais elle trouverait à qui parler. L'exemple de l'Empire n'est rien pour nous. Dans les citations historiques qu'on a faites, on a oublié mille circonstances qui les rendent absolument inapplicables au temps où nous sommes. La corruption a été facilitée, secondée sous l'Empire, par deux choses qui, grâce à Dieu, n'existent plus ; de 1851 à 1869, il n'y a pas eu de responsabilité ministérielle, et il y a eu la dictature. » Il ajoutait que, dans tous les pays libres, on se

gardait de donner à élire une députation nombreuse à chaque corps électoral, et d'imposer aux électeurs qui les ignorent des noms choisis arbitrairement tantôt par les partis, tantôt par les gouvernements. Le scrutin par arrondissement est le moyen le plus efficace d'écarter les inconvénients que l'on a pu reprocher à la pratique du suffrage universel et la meilleure digue à opposer à ces entraînements de l'opinion qui excitent de si vives alarmes. M. Lefèvre-Pontalis, qui reprenait ces arguments, avouait pourtant que le scrutin de liste « pourrait être réclamé s'il s'agissait d'élire une assemblée chargée de faire une constitution ; mais aujourd'hui que l'Assemblée nationale a donné une constitution à la France, laisser subsister le scrutin de liste, c'est laisser poser la question de gouvernement, quand elle est réglée ; c'est en quelque sorte faire mettre aux voix la Constitution ». Ces paroles n'impliquaient-elles pas, comme le fit remarquer Gambetta, la reconnaissance du fait capital que le scrutin de liste est l'organe le plus autorisé de la volonté nationale, puisque ses adversaires eux-mêmes le recommandaient pour les circonstances graves où le salut consiste dans l'expression nette et franche de la volonté nationale ? M. Lefèvre-Pontalis, fidèle à ses principes politiques, insistait : « Le scrutin de liste met en péril le principal ressort de la Constitution ; il court le risque de le fausser ou même de le briser. Quel est en effet le principal ressort de cette Constitution ? C'est la première Chambre ou le Sénat. La Chambre des députés, élue par l'universalité des citoyens, doit être, d'après notre Constitution, tenue en respect ou même tenue en échec par un Sénat qui ne sera élu que par un petit nombre de délégués du suffrage universel, représentants des départements, des arrondissements et des communes. La seule force de résistance que les sénateurs pourront trouver vis-à-vis des députés, ce sera leur élection par le département, tandis que les députés ne représenteront qu'un arrondissement. »

A un autre point de vue, l'on disait, pour justifier le scrutin par arrondissement, qu'en forçant les députés à se mettre en communication directe et continue avec les électeurs, il réalisait bien mieux que ne pouvait le faire le scrutin de liste la responsabilité du mandataire envers ses man-

dants, et en même temps par les réunions publiques et privées, par les comptes rendus et les discussions qu'ils provoquaient, répandait l'instruction civique et créait véritablement les mœurs politiques dont tout le monde reconnaissait la nécessité. Ce dernier argument, purement théorique en 1875, sembla trouver une confirmation dans les élections qui suivirent la dissolution de l'Assemblée et qui constatèrent un progrès si marqué de l'opinion républicaine dans le pays. Chez un certain nombre de républicains, il affaiblit le sentiment, unanime jusqu'alors, de la supériorité politique du scrutin de liste.

328. Pour les diverses raisons que nous venons d'analyser, l'Assemblée nationale, à une faible majorité, rétablit le scrutin uninominal; mais elle fit de louables efforts pour éviter les procédés qui avaient étrangement contribué à fausser, sous l'Empire, les élections législatives. On sait que le décret organique du 2 février 1852, prenant pour base unique de la représentation la population électorale, attribuait à chaque département un député à raison de 35,000 électeurs, et un député de plus par fraction de 25,000, et qu'il divisait chaque département en autant de circonscriptions électorales qu'il avait de députés à élire. Ce procédé, outre les facilités qu'il donnait à l'arbitraire, avait pour résultat inévitable de rompre toutes les relations habituelles des populations et par conséquent d'empêcher la formation d'une opinion publique dans les circonscriptions, d'autant plus qu'avec une habileté qui fut rarement en défaut, ces circonscriptions furent découpées de manière à grouper les éléments les plus disparates, les intérêts les moins similaires. En 1875, on chercha à prévenir les abus attachés à un tel système. On décida (1) que chaque arrondissement administratif aurait à élire un député; néanmoins, comme l'application de cette règle aurait amené des inégalités trop choquantes à raison de l'énorme différence qui existe dans la population des divers arrondissements, il fut décidé que tout arrondissement ayant plus de

(1) L. 30 novembre 1875, art. 14.

100,000 habitants aurait un député de plus par 100,000 ou fractions de 100,000 habitants. Cette dernière disposition, qui ramenait nécessairement au système du sectionnement, ne passa pas sans opposition. Pour éviter les inconvénients du sectionnement, on avait demandé que le scrutin de liste fût adopté pour les arrondissements devant, à raison de leur population, nommer plus d'un député : un amendement proposé dans ce sens fut repoussé par 385 voix contre 303. En conséquence, les arrondissements ayant droit à plus d'un député furent divisés en autant de circonscriptions qu'ils avaient de députés à élire; cette division était faite par la loi elle-même et ne pouvait être modifiée que par une loi (1). On espérait éviter ainsi les principaux inconvénients du système pratiqué par l'Empire. Le régime créé par la loi de 1875 en différait en deux points : 1° en ce que le sectionnement des arrondissements n'entraînait pas autant que celui des départements des groupements d'éléments disparates ; 2° en ce qu'il donnait aux divers collèges une sorte de permanence, puisque les sections devaient être déterminées et ne pouvaient être modifiées que par la loi, tandis que sous le régime de 1852, les sections étaient établies par décret et devaient être révisées tous les cinq ans.

329. Malgré les succès éclatants et continus que le parti républicain n'avait cessé de remporter sous le régime de la loi du 30 novembre 1875, son opinion sur le mode de scrutin qui s'adapte le mieux au suffrage universel et lui donne toute sa valeur ne fut nullement ébranlée, et, à plusieurs reprises, il essaya de faire modifier dans ce sens la loi électorale. La question fut discutée vivement en 1881 sur une proposition de M. Bardoux; le scrutin de liste, voté par la Chambre, fut repoussé par le Sénat où dominait encore à cette époque l'esprit de l'Assemblée nationale. Il fut repris par Gambetta dans son projet de révision des lois constitutionnelles, et s'il fut repoussé alors, ce fut moins par des raisons de fond, que

(1) En 1881, la révision de la liste dressée en 1875 augmenta dans plusieurs arrondissements, et notamment à Paris, le nombre des députés. (L. 28 novembre 1881.)

par des considérations d'opportunité : il parut qu'une modification aussi profonde de la loi électorale ne pouvait pas se faire au début d'une Chambre qui, en la votant, aurait condamné son origine et rendu par cela même sa dissolution inévitable. La Chambre jugea que la question devait être réservée pour une époque voisine de l'expiration de son mandat. L'opinion dans ce sens était si bien faite au moment où le rétablissement du scrutin de liste fut proposé par l'honorable M. Constans, que le principe fut à peine discuté soit à la Chambre, soit au Sénat, et qu'il fut voté à la Chambre par 402 voix contre 91. Au Sénat, il ne donna même pas lieu à un vote public. Nous ne croyons donc pas utile de revenir sur les arguments présentés de part et d'autre et qui ne diffèrent pas de ceux que l'on avait fait valoir en 1875. Le poids de la discussion a porté sur d'autres points, principalement sur le nombre des députés et, en corrélation avec cette question, sur le point de savoir : 1° si la base de l'élection doit être la population avec ses éléments complexes, ou la population moins les étrangers, ou même la seule population électorale, c'est-à-dire les électeurs inscrits; 2° si un député de plus doit être accordé à toute fraction dépassant le chiffre pris pour base, ou seulement à une fraction dépassant notablement ce chiffre.

330. En principe, la base unique de l'élection est la population; mais, en fait, ce principe est limité et modifié dans son application, par cette considération que l'élection doit se faire par département et que, pour conserver au scrutin de liste toute son efficacité, pour ne pas détruire les mœurs politiques résultant d'une longue communauté d'existence, il est nécessaire de ne pas fractionner le département, de ne pas y créer des sections plus ou moins arbitraires et ayant, dans tous les cas, pour effet de dissocier les tendances et les intérêts communs à tous les habitants d'un même département. Or, les départements sont loin d'avoir la même population; il existe entre eux des disproportions énormes dont il est impossible de ne pas tenir compte dans un système électoral fondé sur le droit individuel de chaque citoyen. Ce qui était vrai en 1875 pour l'élection par arrondissement ne l'est pas moins pour le scrutin par département. L'idéal serait évi-

demment que chaque citoyen participât à la représentation nationale exactement dans la même proportion, que chacun contribuât à nommer un même nombre de députés. C'est dans ce but que l'on a dû d'abord déterminer le nombre *minimum* d'habitants donnant droit à un député : il a été fixé à 70,000; par conséquent chaque département nomme autant de députés qu'il compte de fois 70,000 habitants. Jusque-là, pas de difficulté. Mais que faire dans les cas où ce chiffre de 70,000 est dépassé? On a proposé que, pour donner droit à un député de plus, l'excédent devait dépasser 35,000; c'était la proposition faite en 1875 et reprise en 1881 par M. Bardoux, ou tout au moins d'une fraction importante, de 10,000, 15,000, 20,000. Parmi ces chiffres, celui de plus de 35,000, soit la moitié, était évidemment le plus rationnel, ou du moins le plus symétrique; mais, comme tout autre, il avait pour conséquence de priver un nombre plus ou moins considérable de citoyens de leur droit de participer également à la formation de la représentation nationale. Par suite, comme l'avait fait déjà la loi de 1875, il fut décidé que toute fraction, si minime qu'elle fût, excédant la base normale, donnerait droit à un député.

331. En résumé donc, le régime électoral organisé par la loi nouvelle a les caractères suivants : 1° chaque département constitue un seul collège électoral; 2° chaque département nomme autant de députés qu'il compte de groupes de 70,000 habitants, avec cette réserve que toute fraction dépassant 70,000 lui donne droit à un député de plus, et avec quelques dispositions de faveur, que nous allons indiquer, pour les départements les moins peuplés. Une conséquence du système est que dans les départements les plus peuplés, chaque électeur, concourant à la nomination d'un plus grand nombre de députés, semble jouir d'un privilège à l'égard des électeurs des départements moins peuplés; mais l'inégalité n'est qu'apparente, car par le fait même que le nombre des électeurs est plus considérable, la part d'influence qui appartient à chacun d'eux dans le résultat du vote est sensiblement diminuée. En somme, et comme on n'a encore trouvé aucun moyen pratique de réaliser le système idéal qui consisterait à faire nommer tous les députés par tous les électeurs, il

nous semble que le système inauguré par la loi du 16 juin 1885 satisfait sur ce point, autant que possible, à toutes les conditions qu'on peut réclamer d'une bonne loi électorale.

332. Dans sa rédaction première, la loi votée par la Chambre des députés portait à 596 le nombre des députés qui était antérieurement de 557. Plusieurs amendements furent proposés à la Chambre même pour changer la base électorale, ce qui devait entraîner une diminution dans le nombre des députés. Trois systèmes furent proposés dans ce but. Les uns demandaient que l'on prît pour base, au lieu du chiffre de la population, celui des électeurs. Mais ce système, emprunté à la législation de l'Empire, fut repoussé par la Chambre à une énorme majorité (345 contre 129) et ne fut pas repris au Sénat. Pour le rejeter, on fit valoir surtout cette considération qu'en définitive les lois débattues au parlement obligeant tous les Français, il était juste que les Français ne jouissant pas du droit de vote, les femmes, les enfants, les incapables exerçassent au moins par leur nombre même une certaine influence sur la composition du pouvoir législatif.

Suivant un second système, la fraction donnant droit à un député de plus devait être élevée à un chiffre que les uns voulaient porter à 35,000 et d'autres à 20,000. C'est ce dernier chiffre que la commission du Sénat avait adopté et qu'elle soutint énergiquement. Il aurait eu pour conséquence de diminuer de 25 le nombre des députés adopté par la Chambre, et c'est principalement pour obtenir cette réduction que le rapporteur et la commission du Sénat insistaient pour l'adoption de ce système. Ils pensaient que l'augmentation du nombre des députés, celui des sénateurs restant fixe, pourrait diminuer l'importance du Sénat, particulièrement dans les cas où les deux assemblées sont appelées à siéger ensemble. Mais on répondait qu'il était inexact en fait et en droit de considérer le Sénat et la Chambre, lorsqu'ils se réunissent en congrès, comme deux corps fermés, se portant en bloc d'un côté ou de l'autre ; qu'il y avait dans chacun d'eux une majorité et une minorité, et même trop souvent, plusieurs majorités et plusieurs minorités qui, en se groupant, pouvaient former et de fait avaient toujours formé dans le congrès une majorité ne représentant exactement ni la majorité

de la Chambre, ni la majorité du Sénat, et se prêtant aux transactions légitimes; que, d'ailleurs, quelque proportion qu'on voulût établir, elle serait toujours temporaire et instable, puisqu'à côté d'un Sénat composé d'un nombre de membres immuables, la Constitution elle-même plaçait une Chambre dont le nombre de membres devait suivre les fluctuations de la population. Le Sénat, peut-être plus par esprit de conciliation que par conviction, abandonna le système proposé par sa commission et vota, sur ce point, comme la Chambre.

333. Par contre, un troisième système, moins absolu, qui se contentait de ne pas comprendre les étrangers dans le chiffre de la population, prévalut dans le Sénat et fut, en fin de compte, adopté par la Chambre elle-même qui l'avait d'abord rejeté à une faible majorité. Ici, l'on ne pouvait pas invoquer les motifs qui avaient fait maintenir les Français non électeurs dans le décompte de la population. Les étrangers n'ont aucun titre pour intervenir d'une façon quelconque, directe ou indirecte, dans le travail législatif de la France. Aucune raison en dehors d'un long usage ne fut donnée pour leur maintien : le seul argument invoqué était la difficulté de déterminer exactement le chiffre des étrangers. Cette difficulté ne parut pas au Sénat constituer un obstacle insurmontable, même avec les seuls documents existants, qu'il sera très aisé d'améliorer. La conséquence de l'adoption de ce système fut de diminuer de 14 le nombre des députés adopté primitivement par la Chambre; mais, par suite d'une disposition que nous allons noter, la réduction effective n'est que de 12 : 584 au lieu de 596.

334. La loi du 16 juin 1885 ne comprend que sept articles dont voici l'analyse. L'article 1er pose le principe : Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin de liste. Chaque département élit le nombre des députés qui lui est attribué par le tableau annexé à la loi, à raison d'un député par 70,000 habitants, les étrangers non compris. Néanmoins, un député est attribué à toute fraction inférieure à 70,000. Chaque département élit au moins trois députés : cette disposition a été adoptée par le Sénat par cette raison que dans l'esprit de notre Constitution, le nombre des députés d'un dé-

partement doit être supérieur à celui des sénateurs. Il est attribué deux députés à Belfort, six à l'Algérie et dix aux colonies suivant les indications du tableau. Ce tableau ne peut être modifié que par une loi (1). Le département forme une seule circonscription (art. 3). Viennent ensuite la disposition qui déclare inéligibles les membres des familles qui ont régné sur la France (art. 4), et celle qui détermine le nombre de voix exigé au premier et au second tour (art. 5), comme nous l'avons expliqué plus haut.

335. Les députés sont élus pour quatre ans : la Chambre se renouvelle intégralement (2). Les élections générales ont lieu dans les soixante jours qui précèdent la fin des pouvoirs de la Chambre (3). C'était, comme nous l'avons vu, le délai établi déjà par la loi constitutionnelle du 14 août 1884 pour le cas de dissolution. Tout en laissant au pouvoir exécutif un certain délai pour le choix du jour de l'élection, on n'a pas voulu lui laisser une latitude trop grande qui aurait présenté bien des inconvénients et des dangers. Plusieurs membres avaient demandé que l'on allât plus loin, que l'on assignât une date fixe pour le renouvellement de la Chambre, le premier dimanche d'octobre. Cette proposition fut écartée surtout par cette considération que la dissolution étant prévue par la Constitution, il n'était pas possible de n'en pas tenir compte dans la loi et, par conséquent, d'assigner un jour déterminé aux élections générales; mais il a été entendu que les soixante jours constituaient un délai de rigueur que le pouvoir exécutif ne peut ni allonger, ni abréger, ce qui confirme ce que nous avons dit plus haut (4) quant aux conséquences qu'entraîne, selon nous, la fixation même d'un tel délai. Il a été entendu, en outre, que dans ces soixante jours sont compris les vingt jours qui doivent s'écouler entre le décret de convocation et l'élection, et enfin que les pouvoirs de la Chambre actuellement en fonction, et par conséquent (sauf dissolution) ceux des Chambres à venir expirent et expireront le 14 oc-

(1) L. 16 juin 1885, art. 1er, §§ 3 et 4.
(2) L. 30 novembre 1875, art. 18.
(3) L. 16 juin 1885, art. 6.
(4) Voy. *suprà*, n° 284.

tobre. C'est donc toujours à partir du 16 août, à moins qu'une dissolution intervenant, une nouvelle date ne soit fixée, que courront les deux mois dans lesquels doivent se faire les élections nouvelles.

336. La Chambre et le Sénat ont également compris les inconvénients d'élections partielles à une époque rapprochée des élections générales. En conséquence, la loi statue qu'il ne sera pas pourvu aux vacances survenues dans les six mois qui précèdent le renouvellement de la Chambre (art. 7).

337. La loi du 30 novembre 1875 avait édicté quelques mesures spéciales à l'Algérie et aux colonies. Elle fixa d'abord le nombre des députés algériens, à raison de un par département (art. 19); ce chiffre fut porté à deux par la loi du 28 juillet 1882, reproduite dans le tableau annexé à la loi du 16 juin 1885. Les électeurs résidant en Algérie, dans une localité non érigée en commune, sont inscrits sur la liste électorale de la commune la plus voisine. Lorsqu'il y a lieu d'établir des sections, soit pour grouper des communes mixtes dans chacune desquelles le nombre des électeurs serait insuffisant, soit pour réunir les électeurs résidant dans des localités non érigées en commune, les arrêtés pour fixer le siège de ces sections sont pris par le gouverneur général, sur le rapport du préfet ou du général commandant la division (1).

338. Quant aux colonies, la loi du 30 novembre 1875 donne un député à chacune des quatre colonies auxquelles la loi du 24 février accordait un sénateur, c'est-à-dire la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et les Indes françaises (2). La loi du 8 avril 1879 en donne un à la Guyane et un au Sénégal. Comme pour l'Algérie, la loi du 22 juillet 1882 donne deux députés à chacune des trois premières colonies, en maintient un aux Indes françaises, à la Guyane et au Sénégal et en donne un à la Cochinchine (art. 2). Toutes ces dispositions sont reproduites dans le tableau annexé à la loi du 16 juin 1885.

339. La loi du 30 novembre 1875 reproduit (3) le prin-

---

(1) L. 30 novembre 1875, art. 19-20.
(2) *Ibid.*, art. 23.
(3) *Ibid.*, art. 13.

cipe en quelque sorte constitutionnel « que tout mandat impératif est nul et de nul effet » ; mais à la différence de plusieurs de nos Constitutions, elle ne donne pas la raison décisive de cette règle, qui est que le député n'est pas seulement le représentant du département qui le nomme, mais celui de la France entière.

340. Quant à l'indemnité, le principe n'en fut pas contesté ; mais quelques membres demandaient que le chiffre de 9,000 francs, emprunté à la loi du 15 mars 1849, fût réduit à 6,000, par le motif que la Constitution de 1848 prévoyait des assemblées permanentes, et celle de 1875, au contraire, des sessions qui ne devaient pas dépasser régulièrement six mois. Il ne fut pas difficile de prévoir que les sessions ordinaires et extraordinaires de la Constitution de 1875 ne dureraient pas moins que les assemblées permanentes de celle de 1848. Mais en dehors de cette considération, le chiffre de l'indemnité admis en 1848 ne pouvait être taxé d'exagération ; si l'on tient compte des conditions générales de la vie actuelle, c'est assurément le reproche contraire qu'on peut lui adresser à juste titre.

341. Sur cette question, comme sur plusieurs autres, la loi du 30 novembre 1875 ne légifère pas directement. Elle renvoie (art. 17) aux articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et à la loi du 16 février 1872. L'article 96, dans son premier paragraphe, fixe à 9,000 francs par an l'indemnité des députés, et l'article 97 décide, contrairement au décret du 10 juillet 1848, que cette indemnité n'est pas incessible et insaisissable, et qu'elle peut être saisie même en totalité. L'on comprend, sans long commentaire, les raisons qui avaient fait adopter d'abord la règle de l'insaisissabilité de l'indemnité ; cette règle semblait être la conséquence naturelle et l'application nécessaire du principe de l'inviolabilité parlementaire ; mais on opposait des considérations de haute moralité et de dignité qui ne permettaient guère l'hésitation, et une très grande majorité vota cette disposition. Elle était conforme d'ailleurs à la plus ancienne tradition parlementaire.

342. L'indemnité fixée, il semblait qu'elle devait être la même pour tous les députés et qu'aucune situation plus avantagée ne pouvait être admise pour les uns ou pour les autres. C'est dans cette pensée que la loi du 15 mars, dans le deuxième

paragraphe de l'article 96, statue que l'indemnité est incompatible avec tous traitements d'activité, de non-activité ou de disponibilité. Elle ne fait d'exception que pour les fonctionnaires dont les fonctions ont été reconnues compatibles avec celles de représentant. Ces fonctionnaires continuent de toucher le traitement afférent à leur fonction, mais sans pouvoir le cumuler avec l'indemnité législative.

343. La loi du 16 février 1872 règle un peu différemment quant à la forme, mais de la même manière au fond, cette dernière situation. Dans l'économie de cette loi, le député fonctionnaire touche l'indemnité comme les autres députés; si le chiffre de cette indemnité est supérieur à celui du traitement, la totalité de celui-ci est ordonnancée au profit du Trésor pendant la durée du mandat législatif; s'il est inférieur, le député fonctionnaire ne touche de son traitement que la portion dépassant le chiffre de l'indemnité; mais, dans les deux cas, les droits à une pension de retraite continuent à courir comme si le fonctionnaire touchait la totalité de son traitement. Ces dispositions ne sont d'ailleurs pas applicables aux pensions de retraite, au traitement des officiers généraux admis au cadre de réserve, à la solde ou pension des officiers mis en réforme, aux traitements afférents aux décorations de la Légion d'honneur, aux rentes viagères attribuées aux médailles militaires, ni aux pensions allouées à titre de récompense nationale (1). La plupart des questions qui peuvent se soulever à l'occasion de cette loi se représenteront à l'occasion de la loi des incompatibilités parlementaires; nous croyons donc inutile d'y insister ici.

344. La loi du 15 mars 1849 contient, sur ce point, une dernière disposition qui est encore en vigueur et d'après laquelle les représentants envoyés des colonies reçoivent, outre l'indemnité législative, l'indemnité de passage pour l'aller et le retour (L. 15 mars 1849, art. 96); disposition d'autant plus équitable, comme le dit M. Schœlcher dans la discussion, que ces députés, comme tous les autres d'ailleurs, ne touchent l'indemnité législative qu'à partir du jour de leur *admission*.

---

(1) L. 16 février 1872, art. 1, 2, 3, 4, 5, 6.

345. Nous devons noter, cependant, qu'un arrêté du bureau de la Chambre, approuvé par celle-ci, en date du 13 juin 1879, statue au contraire que l'indemnité est due au député même non vérifié, et que le droit à l'indemnité ne cesse que le lendemain du jour où l'élection a été annulée. Les règlements antérieurs n'allouaient aucune indemnité au député dont l'élection était annulée; disposition peu équitable et en contradiction avec le principe que le député, jusqu'à la vérification de ses pouvoirs, est présumé régulièrement élu et prend part aux délibérations et aux votes (1).

---

(1) Voy. *infrà* au chapitre qui traite de la comptabilité.

CHAPITRE III.

CONSTITUTION DE LA CHAMBRE.

346. Aussitôt après la proclamation du résultat des opérations électorales, les procès-verbaux et les pièces à l'appui sont, comme nous l'avons dit, transmis à la Chambre des députés pour y être procédé à la vérification des pouvoirs. A la première séance de chaque session ordinaire, le plus âgé des membres présents occupe la présidence, assisté des six plus jeunes membres présents, lesquels remplissent les fonctions de secrétaires jusqu'à l'élection du bureau définitif. Dans les cas ordinaires, les fonctions du doyen d'âge, président, ne sont guère fatigantes, car elles se bornent presque toujours à tenir le fauteuil pendant les opérations qui doivent aboutir à la constitution du bureau définitif. Mais il en est autrement lorsqu'il s'agit de constituer une Chambre nouvelle. La vérification des pouvoirs est une opération longue, délicate, qui peut soulever les questions les plus difficiles et les débats les plus passionnés. Aussi, après plusieurs expériences malheureuses, on n'a pas tardé à reconnaître qu'on ne pouvait pas laisser la charge ni imposer la responsabilité de cette direction à un homme toujours fort âgé, désigné par le hasard et parfois peu capable de bien remplir ces hautes fonctions. Le règlement de la Chambre ordonne, en conséquence, que dès la première séance d'une nouvelle législature, et après l'installation du président d'âge, il sera procédé immédiatement, en séance publique par scrutin séparé, et à la majorité absolue, à la nomination d'un président et de deux vice-présidents *provisoires*.

347. Après deux tours de scrutin, il y a lieu à ballottage

et, quoique le règlement de la Chambre ne le dise pas en termes exprès, le ballottage ne peut porter que sur les deux candidats qui, dans le deuxième scrutin, ont eu le plus de voix (1). Dans ce cas, la majorité relative suffit et, s'il y a égalité de suffrages, le plus âgé est élu. Des scrutateurs tirés au sort dépouillent le scrutin et le doyen d'âge en proclame le résultat. C'est également le doyen d'âge qui installe le président provisoire (2).

348. Une fois installé, le président provisoire procède par la voie du sort à la division de la Chambre en onze bureaux. Les procès-verbaux des élections sont répartis entre ces bureaux par ordre alphabétique de département, et autant que possible proportionnellement au nombre total des élections.

349. Ils sont examinés par des commissions composées de cinq membres au moins, formées dans chaque bureau par la voie du sort. Les députés chargés de faire le rapport sont nommés par les bureaux (3).

350. La Chambre prononce sur la validité des élections, et le président proclame le nom des députés dont les pouvoirs ont été reconnus valides.

351. Si le bureau conclut à l'invalidation, la discussion ne peut avoir lieu le jour même de la lecture du rapport à la tribune, et il en est de même, quoique le règlement ne le dise pas en termes formels, quand le bureau conclut à un ajournement et surtout à une enquête (4).

352. Les députés dont les pouvoirs n'ont pas encore été validés peuvent prendre part à toutes les délibérations, ils prennent part également à tous les votes, sauf les votes portant, soit dans les bureaux, soit dans l'assemblée, sur leur propre validation.

Les députés ajournés par décision de la Chambre ne peuvent participer à aucun vote (5).

Telles sont les règles que la Chambre elle-même s'est im-

---

(1) Poudra et Pierre, n° 827.
(2) Règl. de la Chambre des députés, 16 juin 1876, art. 1, 2 et 3, § 1er.
(3) *Ibid.*, art. 4.
(4) *Ibid.*, art. 5.
(5) *Ibid.*, art. 6.

posées pour donner à la grande opération de la vérification des pouvoirs toutes les garanties de sincérité et de loyauté possibles. A aucun moment, la majorité ou le président qui la représente n'intervient; c'est le sort qui détermine la répartition des membres de la Chambre dans les bureaux, qui décide à quel bureau telle élection doit être renvoyée, et qui dans le bureau lui-même désigne la commission qui doit en faire l'examen préalable. La majorité n'intervient que quand son intervention est devenue indispensable, dans le bureau quand il s'agit d'arrêter les propositions à soumettre à la Chambre, et dans la Chambre elle-même quand il s'agit de statuer sur les conclusions du bureau.

353. Ici le droit de la Chambre est souverain. Elle le tient non seulement du texte formel de la Constitution: « Chaque Chambre est juge de l'éligibilité de ses membres et de *la régularité de leur élection*, » mais de la force même des choses, aucuns recours contre ses décisions ne pouvant se concevoir sauf dans le cas d'invalidations, car le seul pouvoir supérieur à la Chambre elle-même est le corps électoral. Mais de ce que le droit de la Chambre en cette matière est souverain, il n'en résulte aucunement que son exercice soit arbitraire, affranchi de toute règle et de toute loi. La question fut débattue avec éclat dans une occasion mémorable. Il s'agissait de savoir si la Chambre pouvait valider les pouvoirs d'un citoyen frappé d'une condamnation régulière qui, aux termes de la loi, le rendait inéligible. D'une part on invoquait le droit souverain de la Chambre; de l'autre, le respect dû à la loi. Ce n'était pas fortifier ce dernier argument que de dire, comme le fit en cette occasion le garde des sceaux, que la Chambre partageant désormais avec le Sénat le pouvoir législatif, elle ne pouvait, de son autorité propre, déclarer une loi non applicable. Le principe doit être proclamé et maintenu dans toute sa force : tant qu'une loi existe, elle lie les Chambres, le gouvernement, le corps électoral, autant et, si l'on peut le dire, plus encore que le plus humble des citoyens. La Chambre, par 354 voix contre 33, consacra cette doctrine vraiment tutélaire (1).

(1) Poudra et Pierre, *Supplément* de 1874-80, n° 701.

354. La vérification des pouvoirs n'est pas seulement le droit, mais le devoir de la Chambre, gardienne de la sincérité et de la dignité du suffrage universel. En conséquence, la démission donnée par un député avant la vérification de ses pouvoirs ne dessaisit pas la Chambre du droit de procéder à cette vérification (1).

355. Il en est de même en cas de décès précédant la vérification. Mais dans les deux cas, il semble que la Chambre reste juge de la question et qu'elle peut se dispenser de la vérification, si elle estime qu'elle est sans intérêt politique ou moral.

356. Généralement, c'est sur des protestations émanant d'électeurs que la Chambre est amenée à examiner la régularité des opérations électorales. Ces protestations, par leur objet même, mentionnent le plus souvent des faits de nature à porter atteinte à l'honneur et à la considération des personnes, candidats ou autres, dont elles signalent les agissements. A plusieurs reprises, on a tenté, pour intimider les protestataires, de les poursuivre pour diffamation, soit par la voie criminelle, soit par la voie civile. La voie criminelle, depuis assez longtemps déjà, a été fermée non seulement à raison du grand intérêt public qui se trouverait compromis si l'on empêchait de se produire des révélations de faits graves, entachant la moralité d'une élection ; mais par cet argument de texte que la loi du 17 mai 1819 (art. 27), suivie en cela par la loi du 20 juillet 1881 (art. 41), déclarait « ne pouvoir donner lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage, *les écrits produits devant les tribunaux* », car dans l'opération de la vérification des pouvoirs, la Chambre peut être considérée comme un tribunal. Mais la voie civile reste ouverte, et très justement, lorsque les protestataires ont agi avec mauvaise foi. Cela résulte de l'ensemble des dispositions de l'article 41 de la loi de 1881. Il faut remarquer néanmoins que cet article suppose que « les juges, saisis de la cause et statuant sur le fond, prononcent la suppression des discours injurieux, outrageants et diffamatoires, et condamnent qui il appartiendra à

(1) Règl. Ch. des dép., 16 juin 1876, art. 147.

des dommages-intérêts », disposition qui, dans aucune de ses parties, n'est applicable à la Chambre des députés, de sorte que la question de savoir si les protestations adressées à la Chambre peuvent donner lieu même à l'action civile reste douteuse à nos yeux, au moins si on veut la résoudre par la loi de 1881. Il nous paraîtrait plus exact de lui appliquer les principes généraux sur la responsabilité civile, quand la mauvaise foi des protestataires est constatée. Si les faits allégués sont étrangers à la cause, il n'y a plus de doute : l'action civile est ouverte (1). L'application de ces règles reste assurément fort délicate, et les tribunaux auront souvent peine à concilier ce qui est dû à un sincère et loyal contrôle des opérations électorales avec la défense de l'honneur des particuliers contre des attaques dictées par la malveillance et la mauvaise foi.

357. Il n'est pas possible de donner ici un résumé de la jurisprudence de la Chambre en matière de vérification des pouvoirs. Nous devons renvoyer aux ouvrages spéciaux et tout particulièrement au livre classique de MM. Poudra et Pierre.

358. Disons seulement encore que la Chambre peut ordonner toutes les mesures nécessaires à la vérification des pouvoirs. Elle peut notamment ordonner une enquête pour éclairer sa religion, et dans ces enquêtes, suivant un droit quelquefois contesté, mais toujours énergiquement maintenu par elle, les personnes citées devant ses commissions sont astreintes à toutes les obligations légales des témoins cités devant les tribunaux ordinaires et jouissent de l'immunité accordée par la loi aux témoignages faits en justice (2).

359. Quand les pouvoirs de la moitié plus un des membres de la Chambre sont vérifiés, il peut être procédé à l'élection du bureau définitif. Si les pouvoirs ont été vérifiés dans une session précédente, l'élection du bureau définitif a lieu à la première séance de la session nouvellement ouverte (3).

360. Le bureau se compose d'un président, de quatre vice-présidents, de huit secrétaires dont quatre au moins doivent

---

(1) L. 20 juillet 1881, art. 41, § 5.
(2) Poudra et Pierre, supplément n° 755.
(3) Régl., art. 7.

siéger à tour de rôle pendant les séances publiques, et de trois questeurs.

361. L'élection a lieu dans les mêmes formes que celles du bureau provisoire. Tous les membres, sauf le président, sont élus au scrutin de liste, par scrutin spécial pour chacune des fonctions (1). Le bureau définitif est nommé au début de chaque session ordinaire et reste en fonctions jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante.

362. Généralement, le président ne prend possession du fauteuil qu'après que le président provisoire a déclaré que la Chambre est constituée par suite de la nomination du bureau définitif. Mais ce n'est qu'un usage; il est arrivé assez souvent que le président définitif soit entré en fonctions, alors qu'il restait encore à nommer plusieurs membres du bureau (2).

363. Il est de jurisprudence, sinon de droit formellement écrit, qu'aucune proposition, aucun projet de loi, ne peut être présenté à la Chambre avant l'installation du bureau définitif (3).

364. Le bureau définitif nommé, la Chambre est constituée et peut commencer ses travaux. Son premier acte est de faire connaître, par l'organe de son président, au Sénat et au Président de la République, que la Chambre des députés est constituée (4).

---

(1) Règl., art. 8-9.
(2) Poudra et Pierre, 833, et supplément même numéro.
(3) Poudra et Pierre, 835, et *Supplément*, même numéro.
(4) Règl., art. 11.

TITRE III.

ATTRIBUTIONS.

CHAPITRE PREMIER.

ATTRIBUTIONS COMMUNES AUX DEUX CHAMBRES.

SECTION PREMIÈRE.

ATTRIBUTIONS LÉGISLATIVES.

365. La principale attribution des Chambres législatives est la confection des lois; mais l'exercice de cette haute fonction est soumis à des règles et à des formes différentes selon la nature des objets auxquels elle s'applique. A ce point de vue, il faut distinguer d'abord entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires.

§ 1er. — Lois constitutionnelles.

366. On réunit sous le nom de lois constitutionnelles les trois lois du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics, du 24 février 1875 (1) sur l'organisation du Sénat, et la loi du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics. L'ensemble de ces trois lois forme ce que l'on appelle souvent la Constitution de 1875. Cette Constitution, qui organise, comme nous l'avons vu, la République parle-

(1) En vertu d'un vote formel de l'Assemblée, ces deux lois ont été promulguées le même jour, 28 février.

mentaire, ne diffère pas moins par la forme que par le fond des Constitutions antérieures. Celles-ci, depuis la Constitution de 1791, formaient une sorte de code du droit public français, où se trouvaient réglés les droits politiques des citoyens, la composition et les attributions des pouvoirs publics, les conditions du droit de suffrage et les règles principales de son exercice. La plupart y ajoutaient la déclaration solennelle des droits primordiaux que la société doit garantir soit aux citoyens, soit à tous les hommes. Presque toutes enfin contenaient des dispositions précises concernant leur réforme et leur révision.

La Constitution de 1875 n'a rien de ce vaste ensemble. Elle ne renferme pas de déclaration des droits garantis ; elle ne parle pas du pouvoir judiciaire, ni de la force publique. Si elle détermine le mode de nomination du président de la République et des sénateurs, elle se borne quant à l'élection des députés à poser le principe du suffrage universel, renvoyant à une loi électorale pour l'application de ce principe. Elle s'étend surtout sur les attributions du pouvoir exécutif et des deux Chambres et sur leurs rapports entre eux, mais même dans ce cadre restreint, elle laisse sans détermination précise, comme nous le verrons, bien des points importants. Il en est ainsi particulièrement en ce qui concerne la révision des lois constitutionnelles. Nous avons exposé, dans une autre partie de ce travail, tout ce qui, dans les lois constitutionnelles, se rapporte à notre sujet. Nous devons expliquer maintenant comment elles entendent et organisent la *révision*.

La Constitution étant la loi qui organise et régit les pouvoirs publics, qui donne au gouvernement son caractère propre et détermine la forme dans laquelle doit s'exercer la souveraineté nationale, a toujours été considérée comme devant être délibérée, votée et révisée dans des conditions particulières. Au premier rang de ces conditions, les Constitutions de 1791, de 1793, de l'an III, de 1848 posaient en principe que les assemblées législatives, dérivant elles-mêmes de la Constitution, n'étaient pas qualifiées pour faire œuvre constituante. Leur droit consistait uniquement à se prononcer, dans des formes d'une solennité particulière, sur la nécessité ou l'opportunité d'une Constitution nouvelle, ou

d'une révision de la Constitution existante ; mais c'était à une assemblée spéciale, élue pour cette mission, qu'appartenait exclusivement le droit de discuter et de voter les nouvelles dispositions constitutionnelles. Toutes les Constitutions de la période révolutionnaire, suivies en cela par les Constitutions du premier et du second Empire, exigeaient, en outre, que la Constitution nouvelle ou les dispositions nouvelles introduites dans la Constitution existante fussent soumises à la ratification du peuple. La Constitution de 1848 n'avait pas cette dernière condition ; mais bien la première. La Constitution de 1875 n'admet ni l'une ni l'autre. Non seulement elle exclut la ratification par le peuple, mais elle n'admet pas davantage la nécessité d'une assemblée élue spécialement pour réviser la Constitution ou pour rédiger une Constitution nouvelle. Néanmoins, elle n'est pas allée jusqu'à mettre sur le même rang les lois constitutionnelles et les lois ordinaires ; elle institue pour les premières des conditions et une procédure particulières, en rapport avec leur importance.

367. L'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics est ainsi conçu :

« Les Chambres auront le droit par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles.

« Après que chacune des deux Chambres auront pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision.

« Les délibérations pour une révision des lois constitutionnelles en tout ou en partie devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.

« Toutefois pendant la durée des pouvoirs conférés par la loi du 20 novembre 1873 à M. le maréchal de Mac-Mahon, cette révision ne peut avoir lieu que sur la proposition du Président de la République (1). »

---

(1) La rédaction ambiguë de ce dernier paragraphe semblerait indiquer qu'aucune révision ne pouvait avoir lieu, avant sept ans, que sur la proposition du Président de la République. C'était probablement l'intention des auteurs de cette disposition ; mais après la démission du maréchal de Mac-Mahon, personne ne songea plus à lui donner cette interprétation.

Cet article, comme l'ensemble des lois constitutionnelles, est le résultat d'une transaction, laborieusement préparée et réalisée. C'est ce qui explique les nombreuses et regrettables obscurités de son texte et les discussions auxquelles il donna lieu ne fournissent pas beaucoup de lumières au commentateur. Nous n'y trouvons guère à relever que les points suivants qui ont montré à l'avance, sans les résoudre, quelques-unes des principales difficultés qu'on devait rencontrer dans l'application.

368. Nous devons rappeler d'abord une observation de Gambetta qui tout en admettant la procédure préparatoire, le vote préalable des deux Chambres reconnaissant simultanément la nécessité d'une révision, se refusait à admettre que le pouvoir constituant pût être attribué à une assemblée formée de deux Chambres, dont chacune n'a que le pouvoir législatif. Il demandait que la révision ne pût être faite que par une Assemblée nationale spécialement nommée à cet effet. Cette proposition émise seulement à titre d'observation ne fut pas discutée, malgré son importance, et ne donna lieu à aucun vote.

369. M. Wallon avait demandé que chacune des deux Chambres eût le droit de provoquer la révision, même contre le gré de l'autre ; mais cette proposition repoussée par la commission ne fut pas reproduite devant l'Assemblée.

370. En ce qui concerne l'étendue du droit de révision, il fut entendu et la commission le déclara formellement que la révision pouvait être totale et aller jusqu'à changer la forme du gouvernement. Cela résulte d'ailleurs des termes mêmes du § 3 de l'article 8 (*en tout ou en partie*), et il est permis d'affirmer que des deux côtés de l'Assemblée, l'opinion sur ce point était unanime. Avec des vœux et des espérances diverses et contradictoires, les deux fractions de l'Assemblée étaient d'accord pour vouloir la possibilité d'une révision totale d'une Constitution qui, à ce moment, ne satisfaisait pas plus l'une que l'autre. Ce point a d'ailleurs été mis en pleine lumière dans la discussion de la loi de révision de 1884, dont l'article 2 a précisément pour but de soustraire à la révision la forme même du gouvernement. Cet article est

ainsi conçu : « La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision. »

371. Un autre point, touché mais non résolu dans la discussion, c'est ce qu'on a appelé d'un terme assez barbare, mais qui a fait fortune, la question du *quorum*, c'est-à-dire la question de savoir sur quelle base doit être calculée la majorité absolue exigée par le § 3 de l'article 8, pour les délibérations de l'Assemblée nationale, portant révision (1). La difficulté vient de ce qu'après avoir dit dans son paragraphe 1 que les résolutions sont prises dans chacune des Chambres à la majorité absolue des voix, l'article 8 dans son paragraphe 3 dit : les délibérations portant révision sont prises à la *majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale*. M. Baragnon, dans la deuxième délibération, fit remarquer cette différence de rédaction et demanda à la commission si elle entendait parler de deux majorités différentes, de la majorité des votants dans un cas, et dans l'autre de la majorité des membres composant au complet chacune des deux Chambres, qu'ils votassent ou non, qu'ils fussent présents ou absents, en congé, ou même démissionnaires ou décédés. Il déclarait d'ailleurs ne pouvoir admettre une telle interprétation et demandait que la commission modifiât son texte de manière qu'il en ressortît clairement « que la majorité des voix sera suffisante dans l'Assemblée unique, aussi bien que dans les deux Chambres séparées ». La commission promit de s'expliquer lors de la troisième délibération. Mais elle ne le fit pas ; l'observation ne fut pas reproduite et le texte ne fut pas modifié. L'incertitude subsista donc tout entière, et la jurisprudence parlementaire dut y pourvoir. On ne peut méconnaître la justesse de l'observation de M. Baragnon et ce qu'il y a d'étrange à compter, dans le nombre des membres devant déterminer le chiffre de la majorité, des députés et des sénateurs notoirement absents, démissionnaires, invalidés ou même morts ; il est très probable que la

(1) A proprement parler, le nom de *quorum* ne peut s'appliquer qu'au nombre de membres dont la présence est nécessaire pour qu'un vote soit valable. Ce n'est que dans le Congrès qu'on l'a appliqué à la majorité de votants exigée.

formule introduite dans le paragraphe 3 avait uniquement pour but de marquer que les membres de chacune des deux Chambres ne voteraient pas séparément, qu'ils formaient tous ensemble une seule Assemblée et que c'était dans cette Assemblée ainsi formée en un seul corps que devait se constituer la majorité absolue. Néanmoins, pour donner plus de poids et d'autorité aux votes portant révision, et comme un certain doute pouvait rester dans les esprits sur le sens précis de ce paragraphe 3, il parut préférable d'exiger pour ces votes la majorité absolue des membres dont se composerait l'Assemblée nationale, si le Sénat et la Chambre se trouvaient au grand complet. C'est ainsi que la question a été résolue dans les deux Assemblées nationales de révision de 1879 et de 1884.

372. L'*Assemblée nationale*, ou, pour employer une expression adoptée par l'usage, le *Congrès*, se réunit dans deux cas :

1° Lorsqu'il y a lieu de procéder à l'élection du Président de la République. Nous nous en occuperons dans la section II du présent chapitre ;

2° Lorsque les deux Chambres ont déclaré qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles. Cette déclaration doit être prise dans chacune des deux Chambres à la majorité absolue des voix. Elle peut être provoquée soit par le Président de la République, soit, dans l'une ou dans l'autre Chambre, par l'initiative d'un ou de plusieurs de ses membres.

373. Dans ce dernier cas, la résolution prise dans une des Assemblées n'est pas transmise à l'autre comme la saisissant de plein droit ; il lui en est simplement donné connaissance pour la mettre en mesure d'aviser. Le président fait part de cette communication à l'Assemblée qu'il préside ; mais celle-ci n'est appelée à en délibérer que si l'un de ses membres dépose de son chef un projet de révision semblable ou analogue.

374. Quand la proposition de révision émane du gouvernement, il semblerait logique qu'elle fût présentée simultanément aux deux Chambres ; cependant une procédure différente a été suivie en janvier 1882 et en 1884. Dans ces deux cas, la proposition de révision a été présentée d'abord à la Chambre des députés, mais en l'absence d'un texte formel, on ne peut pas dire que cette procédure soit de droit et que

le Sénat ne pourrait pas, si le gouvernement le jugeait à propos, être saisi par lui en premier lieu.

375. Après que les deux Chambres ont pris la résolution qu'il y a lieu de procéder à la révision, elles se réunissent en Assemblée nationale : le bureau du Sénat constitue de plein droit le bureau du congrès.

376. On s'est demandé s'il résulte de cette investiture constitutionnelle que le bureau du Sénat peut agir comme bureau du congrès, même avant la réunion de celui-ci, pendant le temps qui s'écoule entre la date des résolutions prises par les deux Chambres en vue de la révision et le jour de la réunion effective de l'Assemblée nationale? Cette question, débattue en 1879 entre les bureaux des deux Chambres, n'a pas reçu de solution législative; mais il a été admis que le bureau comme tel ne pouvait exister avant l'ouverture du congrès, dont il est chargé de diriger les débats et d'apprécier les votes, mais que le président du Sénat avait le droit de prendre en son nom propre et, s'il le juge à propos, avec le concours purement officieux de son bureau les mesures préparatoires nécessaires; que les secrétaires généraux des deux Chambres fonctionneraient concurremment pendant la durée du congrès ; que la direction des troupes appartiendrait, sous les ordres directs du président du congrès, au commandant du palais où celui-ci serait réuni (1).

377. Le président du Sénat, prenant le titre de président de l'Assemblée nationale après le vote définitif du projet de révision par les deux Chambres, informe la Chambre des députés par lettres et le Sénat verbalement du jour de la réunion du congrès.

378. Le congrès dans les deux cas où sa réunion a lieu se tient toujours à Versailles. C'est la disposition formelle de la loi du 22 juillet 1879 qui a reporté à Paris le siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres, en laissant à Versailles celui du congrès (2). Il faut remarquer toutefois que cette

(1) Poudra et Pierre, *Droit parlementaire*, supplément, p. 16, et *Organisation des pouvoirs publics*, p. 44.
(2) L. 22 juillet 1879, art. 3, § 2.

dernière disposition n'a plus que le caractère d'une loi ordinaire, puisque la loi constitutionnelle du 19 juin 1879 a purement et simplement abrogé l'article 9 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, ainsi conçu : « Le siège du pouvoir exécutif des deux Chambres est à Versailles. » Il n'existe aucun texte constitutionnel qui impose la tenue du congrès à Versailles. La loi du 22 juillet 1879, sur ce point comme sur tous les autres, peut être abrogée par une loi ordinaire. Il a été reconnu d'ailleurs dans la discussion que si le siège du congrès a été maintenu à Versailles, c'est uniquement parce qu'à Paris, il n'existait pas de local aménagé de manière à recevoir l'Assemblée nationale.

379. Le congrès réuni, le président lui propose l'adoption d'un règlement. En 1879 et en 1884, l'on adopta, pour gagner du temps, le règlement de l'Assemblée nationale de 1871, sauf un certain nombre de modifications, entre autres celle relative au *quorum* dont nous avons parlé plus haut.

380. Dans ces deux circonstances, ce fut également le gouvernement qui soumit au congrès la proposition de révision ; mais ce n'est pas pour le pouvoir exécutif une prérogative constitutionnelle et l'on doit même admettre, à raison du droit souverain du parlement et en l'absence de tout texte contraire, que la procédure de révision tout entière peut se faire en dehors du pouvoir exécutif et même contre son gré. En 1879, la proposition de révision de l'article 9 de la loi du 25 février 1875 émanait, à la Chambre des députés comme au Sénat, de l'initiative de quelques-uns de leurs membres : le gouvernement n'y intervint que pour l'appuyer et ensuite pour soumettre au congrès la résolution uniforme des deux Chambres. Aucune proposition étrangère à l'abrogation de l'article 9 ne fut soulevée dans le congrès. Le projet de révision fut, nous l'avons dit, déposé sous forme de projet de loi par le ministre de la justice, avec demande d'urgence et renvoyé à une commission de quinze membres nommée dans les bureaux, mais au scrutin de liste. Cette nomination dut avoir lieu sans discussion, les bureaux étant considérés dans ce cas comme de simples sections de votes. Le procès-verbal fut lu et adopté, séance tenante ; il fut décidé qu'aucune réclamation

ou rectification ne pouvait être admise ultérieurement (3).

En janvier 1882, le ministère Gambetta prit l'initiative d'une proposition de révision, non pas limitée comme en 1879 à un article unique, restreinte néanmoins à un certain nombre de dispositions; mais la Chambre, par un vote qui amena la chute du ministère, repoussa la proposition et sembla se prononcer pour le droit du congrès à comprendre dans la révision tout l'ensemble de la Constitution.

En 1884, ce fut encore le gouvernement qui proposa, à la Chambre des députés d'abord, un projet de révision. Ce projet portait sur une série de dispositions relatives à la composition du Sénat, aux attributions des deux Chambres en matière financière, à la suppression des prières publiques. Voté par la Chambre des députés, ce projet fut profondément modifié par le Sénat, dont la rédaction finit par être adoptée par la Chambre, non sans de grandes difficultés.

381. Les résolutions des deux Chambres doivent, pour que la révision ait lieu, être identiques. Ces résolutions identiques sont-elles limitatives du droit de congrès, ou, au contraire, le congrès, une fois réuni, a-t-il un droit absolu et peut-il se saisir, sur l'initiative d'un ou de plusieurs de ses membres, de résolutions non comprises dans les résolutions arrêtées d'accord par le Sénat, la Chambre des députés et le gouvernement?

A cette question capitale, les textes et la discussion des lois constitutionnelles ne fournissent aucun élément de solution. Il est bien certain, d'après ces textes, comme nous l'avons vu, que la révision peut être *totale ou partielle;* aucune limite n'est posée au pouvoir constituant du congrès. Mais cette limitation non imposée par le texte, contraire même peut-être à l'esprit qui avait inspiré l'article 8, est la conséquence presque inévitable de la procédure ordonnée. L'assemblée de révision ne pouvant se réunir que par l'effet d'une résolution commune des deux Chambres, il est dans la force des choses que cet accord ne portera jamais, ou ne portera que bien rarement, dans des circonstances tout exceptionnelles, sur tout l'ensemble de la Constitution. Mais il y a

(3) Cf. sur ce précédent, Poudra et Pierre, supplément n° 26.

plus : la révision partielle elle-même ne pouvant se faire qu'à la suite du même accord des deux Chambres, il est certain que, sous peine de rendre toute révision impossible, il faut que les deux Chambres s'entendent non seulement sur la convenance d'une révision en général, mais sur les points précis à réviser. S'il se trouvait que l'une des deux Chambres voulût réviser quelques articles et que l'autre en jugeât le maintien nécessaire, comment contraindre celle-ci à prendre une résolution de révision ? Et comme le Sénat par son rôle constitutionnel de pouvoir de contrôle est naturellement moins porté aux changements, et que d'un autre côté, par son infériorité numérique il a plus lieu de craindre de voir son opinion en minorité dans le congrès, c'est le Sénat qui a surtout intérêt à préciser avec le plus grand soin les points qui seront soumis au congrès. Lorsque le Sénat ou sa majorité s'est bien rendu compte de la limite extrême où doit, suivant lui, s'arrêter la révision, et qu'il a fixé cette limite dans sa résolution, c'est à l'autre Chambre de voir si l'intérêt du pays trouve plus de satisfaction dans une révision ainsi limitée que dans l'absence de toute révision. De là, entre les majorités des deux Chambres, un accord aboutissant à des résolutions uniformes qui seront la loi du congrès. Cette solution sans doute n'est pas d'une entière correction théorique. On a peine à comprendre que le congrès, investi du pouvoir constituant, soit lié par le vote de deux Chambres législatives ; mais, nous le répétons, il est inévitable qu'il en soit ainsi, puisque chacune des deux Chambres, pouvant par son refus d'adhésion rendre la révision impossible, peut également imposer les conditions auxquelles elle entend attacher son adhésion (1).

382. Tous ces points de droit parlementaire avaient été posés, sans soulever de discussion, en 1879, dans le rapport de M. Méline sur la proposition de révision de l'article 9 de la loi du 25 février 1875. Ils ont été résumés et précisés en 1884

(1) Il n'est pas inutile de rappeler ici que la limitation des pouvoirs de l'assemblée de révision aux seuls articles qui lui ont été déférés par le Corps législatif est formellement prescrite par la Constitution de 1791 (titre VII, art. 7), par celle de l'an III (art. 342), et au moins implicitement par celle de 1848 (art. 111).

par M. Dauphin, rapporteur au Sénat, dans les quatre propositions suivantes : 1° il n'y a pas lieu de convoquer l'Assemblée nationale, si les résolutions des deux Chambres ne sont pas identiques dans la totalité de leur contexe indivisible; 2° si la résolution du Sénat n'est pas identique à celle prise précédemment par la Chambre des députés, la procédure à suivre est d'inviter la Chambre à délibérer de nouveau dans un très bref délai; 3° il incombe au gouvernement de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale le projet des solutions qu'il lui proposera de donner aux questions posées par les résolutions conformes des deux Chambres; 4° le devoir du gouvernement est de s'opposer à toute délibération sur les propositions qui sortiraient des limites des questions posées (1).

Ces propositions résument bien la procédure suivie en 1884; nous les reproduisons à ce titre, sans vouloir affirmer qu'elles soient également exactes dans toutes leurs parties. Nous aurions notamment des réserves à faire sur les nos 3 et 4 qui attribuent au gouvernement un rôle qui, selon nous, ne lui appartient pas en matière constitutionnelle. L'article 8 de la loi du 25 février 1875 lui confère bien le droit d'initiative, mais non pas exclusivement. Il partage ce droit avec tous les membres de la Chambre et du Sénat, et il ne nous paraît pas qu'à aucune des phases de l'opération de la révision, il convienne de lui attribuer une action prépondérante que la Constitution ne lui attribue point.

383. Le projet de résolution adopté par le Sénat restreignait sur plusieurs points celui qui avait été voté par la Chambre sur la proposition du gouvernement. Il écartait notamment un article qui avait pour but de définir et de préciser le sens de l'article 8 de la loi du 24 février 1875, relativement aux attributions financières des deux Chambres. Reporté à la Chambre des députés, le projet du Sénat, avec les commentaires du rapport de M. Dauphin, fut vivement combattu. Les uns soutenaient que, pour rendre la réunion du congrès obligatoire, il suffisait que chacune des deux Chambres eût déclaré qu'il y avait lieu à révision, chacune d'elles conservant le droit de

(1) Voy. Rapport de M. Dauphin au Sénat, 21 juillet 1884.

faire au congrès telle proposition qui lui semblerait convenable. D'autres voulaient que, saisi par la résolution commune des deux Chambres, qui lui traçait un ordre de travaux nécessaires, le congrès fût néanmoins maître de son ordre du jour et libre de soumettre à la révision tous autres articles et l'ensemble même des lois constitutionnelles. Une majorité de 39 voix seulement (273 contre 234) repoussa cette opinion et adopta, d'accord avec le gouvernement, la proposition du Sénat. Il faut remarquer toutefois, et nous y reviendrons (1), qu'en consentant à ne pas comprendre dans sa résolution la révision de l'article 8 de la loi du 24 février 1875, la commission de la Chambre maintint énergiquement ses droits financiers, tels qu'elle les avait toujours affirmés (2).

384. En conséquence des résolutions prises par les deux Chambres et de l'entente intervenue entre leurs majorités, le congrès appliqua deux règles différentes aux amendements qui lui furent soumis. Ceux qui par leur objet étaient entièrement étrangers aux dispositions visées par les résolutions identiques des deux Chambres furent écartés par la question préalable, non toutefois sans avoir été développés par leurs auteurs. Les autres, ceux qui par leur objet se rapportaient à ces dispositions, en les étendant ou les restreignant, furent librement débattus et soumis au vote dans la forme ordinaire.

Nous n'avons pas à reproduire ici les solutions adoptées, la plupart ont été relevées déjà ou le seront dans d'autres parties de ce travail.

2. — Lois ordinaires.

385. Le principe fondamental de la Constitution de 1875 est que le Sénat et la Chambre des députés ont des pouvoirs identiques en ce qui concerne l'*initiative* et la *confection des lois*. C'est la disposition expresse de la loi du 24 février 1875

(1) Voy. *infra*, lois financières.
(2) Rapport de M. Dreyfus à la Chambre des députés.

sur l'organisation du Sénat. Une seule exception est faite à cette règle : elle concerne les lois de finances qui *doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle.* Nous reviendrons sur cette dernière disposition qui, par son importance et par les discussions auxquelles elle n'a pas encore cessé de donner lieu, exige une étude à part. Pour le moment, nous nous renfermons dans le cadre des lois ordinaires, en comprenant sous ce nom toutes les lois qui ne sont pas des lois financières, ni des lois constitutionnelles.

386. Malgré les termes absolus de la Constitution, il est dans la nature des choses qu'une certaine différence s'établisse entre les deux Chambres, sinon quant à leurs attributions théoriques, au moins quant à l'exercice pratique de ces attributions. Souvent on a dit, même au Sénat, que cette Assemblée était principalement et par essence un pouvoir de contrôle, chargé de redresser les écarts possibles d'une Chambre passionnée, de modérer ses entraînements, d'amender et d'améliorer les lois votées par elle. Cette conception du rôle d'une Chambre haute se trouvait en quelque manière réalisée dans les attributions, sinon dans la composition du Sénat de l'Empire; mais, même alors, elle ne put se maintenir. Elle était combattue à la fois par la Chambre, justement blessée de l'espèce de tutelle exercée sur elle, et par le Sénat qui réclamait un rôle plus actif, une participation plus directe à la gestion des affaires publiques. La Constitution de 1875, tous les documents contemporains l'attestent et tous les textes le confirment, a très sciemment conféré aux deux Assemblées, en matière législative, des droits égaux et identiques. Mais, nous le répétons, la pratique sur ce point ne se conforme pas à la théorie, notamment en ce qui concerne la direction politique à imprimer au gouvernement. C'est par la Chambre des députés que s'exerce surtout cette direction, et son instrument principal, décisif, est son droit absolu sur le budget, comme son modérateur se trouve dans le droit de dissolution exercé par le Sénat sur l'initiative du Président de la République. Nous aurons l'occasion de revenir sur ces considérations.

387. Le droit d'initiative appartient à chacune des deux Chambres, c'est-à-dire à chacun des membres des deux

Chambres. Il appartient également au Président de la République (1).

388. La procédure est différente selon que l'initiative est exercée par le Président de la République ou par les membres de l'une ou l'autre Chambre; au premier cas, la proposition prend le nom de *projet de loi;* au second, elle garde celui de *proposition de loi.*

389. Une disposition commune aux deux cas est que si les deux Chambres sont saisies de projets ou de propositions de loi sur le même objet et si la délibération est commencée dans l'une d'elles, l'autre ne les met à son ordre du jour qu'après le vote définitif de la première (2). Le cas ne peut guère se présenter pour les projets de loi; mais il s'est présenté assez souvent pour les propositions.

390. Les projets de loi peuvent être portés par le gouvernement, à son gré, devant l'une ou l'autre Chambre ; ils sont déposés sur le bureau, après lecture, s'il y a lieu ; ils sont inprimés avec l'exposé des motifs, distribués et transmis dans les bureaux pour y être discutés, ou renvoyés, suivant les cas, à une commission déjà existante (3).

391. La discussion dans les bureaux ne peut s'ouvrir, sauf les cas d'urgence sur lesquels nous reviendrons, que vingt-quatre heures après la distribution du projet de loi.

392. Lorsque la discussion est terminée, chaque bureau nomme un commissaire : cette nomination se fait à la majorité absolue pour les deux premiers tours, et à la majorité relative au troisième ; dans ce cas, s'il y a égalité de voix, le plus âgé est élu (4).

393. Au lieu de ce mode de composition des commissions les Chambres peuvent ordonner que la nomination des commissions sera faite par scrutin de liste. Le règlement du Sénat statue pour ce cas, que le scrutin se fait toujours dans les bureaux et après délibération; celui de la Chambre, au contraire, sans exclure cette procédure, admet que la commission peut

---

(1) L. 30 novembre 1875, art. 3, § 1.
(2) Règl. S., art. 1261 ; Règl. C., art. 140.
(3) Règl. S., 18, 64; Règl. C., 30, 31.
(4) Règl. S., 14 ; Règl. C., 15.

être nommée directement en assemblée générale et par conséquent sans délibération préalable (1).

394. Les commissions nomment un président et un secrétaire; elles élisent, en outre, un rapporteur chargé de rendre compte à l'Assemblée du résultat de leurs travaux et de défendre les résolutions qu'elles ont prises. Le règlement du Sénat, à la différence de celui de la Chambre, dit que ce rapporteur est nommé seulement quand la discussion est terminée; mais cette disposition ne paraît pas être de rigueur et nous croyons qu'au Sénat même, elle n'est pas toujours observée.

395. Le procès-verbal de chaque séance d'une commission mentionne les noms des membres présents (2).

396. Le président envoie aux bureaux et commissions toutes les pièces relatives aux objets qui doivent y être discutés; les membres de l'Assemblée peuvent prendre communication de ces documents, mais sans déplacement : après le vote définitif, ils sont déposés aux archives (3).

397. Quoique les règlements des deux Chambres ne le disent point, il est certain et de pratique constante que les commissions peuvent, dans un intérêt d'État, tenir secrets et ne pas communiquer les documents dont elles ont pris connaissance et les déclarations qui leur ont été faites.

398. Les commissions peuvent se livrer à telles investigations et enquêtes qui leur paraissent nécessaires; elles peuvent réclamer de tous les ministères tous les documents qu'elles jugent de nature à éclairer leurs délibérations; elles peuvent inviter les ministres à venir conférer avec elles et leur demander les éclaircissements dont elles ont besoin. Il est vrai que, sauf un article du règlement du Sénat qui dit que les commissions communiquent avec les ministres par leur président ou par ceux de leurs membres qu'elles auront désignés, aucun texte ne confère ce pouvoir aux commissions; mais il résulte de la nature des choses et n'a jamais été contesté.

399. Le rapport des commissions est déposé en séance

---

(1) Règl. S., 19; Règl. C., 17.
(2) Règl. S., 23; Règl. C., 25.
(3) Règl. S., 25; Règl. C., 28.

publique, après lecture, si l'assemblée le décide. Il est imprimé et distribué, vingt-quatre heures avant la discussion publique (1).

400. Ainsi que nous l'avons dit, c'est le rapporteur qui est le représentant officiel de la commission. Quoique chacun des membres de celle-ci puisse prendre part à la discussion, le rapporteur seul, à moins de délégation expresse, a qualité pour demander le renvoi des amendements ou des articles donnant lieu à des difficultés imprévues, ou pour établir officiellement le sens de certaines dispositions. Dans la pratique, il arrive souvent que le président se substitue au rapporteur; mais cette pratique, tout explicable qu'elle soit, n'est pas sans inconvénient et ne se fonde sur aucun texte.

401. Aucun projet de loi n'est voté définitivement dans chacune des deux Chambres qu'après deux délibérations à des intervalles de cinq jours au moins.

402. La première délibération porte d'abord sur l'ensemble du projet, puis sur les articles et sur les amendements qui s'y rapportent : l'Assemblée vote si elle veut passer à une deuxième délibération.

403. Dans la deuxième délibération, il est procédé au vote de chaque article et des amendements qui s'y rapportent. Avant le vote définitif, tout membre a le droit de présenter des considérations générales pour l'adoption ou le rejet. Telle est la procédure du Sénat (2) : celle de la Chambre n'en diffère qu'en ceci, qu'après la discussion générale en première délibération, la Chambre est consultée sur la question de savoir si elle entend passer à la discussion des articles, et si elle vote la négative, le président déclare que le projet de loi n'est pas adopté (3).

404. Le droit d'initiative implique le droit d'amendement; c'est même sous cette forme qu'il s'exerce le plus ordinairement. Mais quelque essentiel que soit ce droit à la plénitude de la prérogative parlementaire, il ne va pas sans de graves incon-

(1) Règl. S., 65; Règl. C., 26.
(2) Règl. S., 67.
(3) Règl. C, 50, 59.

vénients. Il peut arriver, il arrive trop souvent, que des amendements inconsidérés détruisent toute l'économie d'une loi. Aussi des précautions particulières ont été prises pour prévenir ces inconvénients sans porter atteinte au droit des membres du parlement.

405. Les amendements doivent être rédigés par écrit et déposés entre les mains du président ; s'ils ne sont pas soumis au vote dans la séance où ils ont été présentés, ils sont imprimés et distribués.

406. Un amendement nouveau présenté après la clôture de la première délibération doit être communiqué à la commission, imprimé et distribué au moins un jour avant l'ouverture de la seconde. S'il en est présenté au cours de cette seconde délibération (1), ils sont motivés sommairement à la tribune, et l'Assemblée décide, le rapporteur entendu, si elle les prend en considération. Dans le cas de l'affirmative, ils sont renvoyés à la commission. Ils ne pouvent être votés le jour même où ils ont été présentés. Les auteurs des amendements ont le droit d'être entendus dans la commission (2). Par ces précautions, par les deux délibérations dans chacune des deux Chambres, il semblerait que tout danger provenant de l'introduction dans une loi d'amendements mal coordonnés devrait être écartée. L'expérience a plus d'une fois prouvé qu'il n'en est pas toujours ainsi.

407. Tout projet repoussé dans l'une des deux Chambres, après l'une ou l'autre délibération, ne peut être reproduit dans le délai de trois mois (3).

408. Le projet adopté par la Chambre à laquelle il avait été présenté est transmis par son président au ministre, qui en a fait la présentation. Au cas où dans le délai d'un mois le ministre n'en aurait pas fait la présentation à l'autre Chambre, le président de la Chambre qui a voté le projet de loi le transmet lui-même au président de l'autre Chambre :

---

(1) Le règlement de la Chambre ordonne que tout amendement proposé au cours de l'une des deux délibérations soit renvoyé de droit à la commission sur la demande du rapporteur (R. C., 54).

(2) Règl. S., 68-71 ; Règl. C., 51-56.

(3) Règl. S., 72.

il le fait d'office d'après le règlement de la Chambre, ou sur la demande d'un membre selon celui du Sénat (1).

409. Mais le gouvernement a toujours le droit de retirer un projet, même après son vote par l'une des Chambres et sa présentation à l'autre Chambre.

410. Si l'Assemblée appelée à délibérer en second lieu adopte sans modification le projet de loi voté par l'autre, son président transmet la loi au Président de la République par l'intermédiaire du ministre compétent (2). Lorsque, au contraire, la Chambre saisie en second lieu modifie le projet voté par l'autre, celle-ci peut, ou mettre de nouveau ce projet en délibération, ou le soumettre aux bureaux, ou, ce qui est le cas le plus fréquent, le renvoyer à l'ancienne commission.

411. Elle peut aussi, sur la proposition d'un de ses membres, décider qu'une commission sera chargée de se réunir avec une commission de l'autre Chambre à l'effet de s'entendre sur un texte commun (3). Au Sénat, cette commission est élue au scrutin de liste ; à la Chambre, elle peut être soit l'ancienne commission, soit une commission nouvelle élue dans les bureaux.

412. Si les deux commissions tombent d'accord sur un texte, chacune d'elles fait un rapport à l'Assemblée qui l'a nommée, et celle-ci délibère sur la nouvelle rédaction.

413. Si l'une ou l'autre Chambre repousse la proposition d'une conférence, le projet ne peut être porté de nouveau à son ordre du jour avant le délai de deux mois, que sur l'initiative du gouvernement ; il en est de même si les deux commissions ne se mettent pas d'accord, ou si l'une des Chambres persiste dans sa première proposition (4). Cette procédure n'a trouvé que très rarement son application, quoiqu'elle semble bien conçue pour aplanir les difficultés et établir l'accord entre deux Chambres investies de pouvoirs égaux, et dont les résolutions, pour acquérir force de loi, doivent être rédigées dans des termes absolument identiques.

---

(1) Règl. S., 127 ; Règl. C., 141.
(2) Règl. S., 129 ; Règl. C., 143.
(3) Règl. S., 130 ; Règl. C., 144.
(4) Règl. S., 131 ; Règl. C., 146.

414. Si l'une des Chambres repousse un projet de loi adopté par l'autre, il ne peut être repris avant le délai de trois mois, que sur l'initiative du gouvernement (1).

415. Toute proposition de loi faite par un ou plusieurs membres du Sénat ou de la Chambre doit être formulée par écrit, en articles de loi, avec un exposé des motifs — le règlement du Sénat n'exige pas l'exposé des motifs — et remis au président qui, après en avoir donné connaissance à la Chambre, le renvoie à la commission spéciale, instituée à cet effet. Exceptionnellement, l'Assemblée peut la renvoyer à une commission déjà instituée (2); mais, sauf cette exception et régulièrement, les propositions émanant de l'initiative des membres de l'une ou l'autre Chambre ne saisissent pas directement celle-ci : pour être soumises à ses délibérations, il faut qu'elles aient été prises par elle en considération, sur le rapport de la commission d'initiative.

416. A cet effet, chaque mois les bureaux nomment une commission — de 18 membres au Sénat, de 22 à la Chambre — c'est-à-dire deux membres par bureau, chargée d'examiner les propositions émanées de l'initiative parlementaire et de donner un avis sur la prise en considération (3).

417. Cette commission doit entendre les auteurs des propositions qui lui sont renvoyées, s'ils le demandent, et faire son rapport dans un délai fixé à vingt jours au plus par le règlement du Sénat, à quinze par celui de la Chambre (4), mais qui, dans l'une ou l'autre Assemblée, est rarement observé dans toute sa rigueur. Ce rapport sommaire conclut à la prise en considération, ou au rejet pur et simple, ou — suivant une disposition du règlement de la Chambre qui ne se trouve pas dans celui du Sénat — à la question préalable. Si elle reconnaît que la proposition rentre dans les travaux d'une autre commission déjà nommée, elle peut demander le renvoi à celle-ci (5).

---

(1) Règl. S., 132; Règl. C., 143.
(2) Règl. S., 77; Règl. C., 34.
(3) Règl. S., 18; Règl. C., 18.
(4) Règl. S., 78; Règl. C., 36.
(5) Règl. S., 78; Règl. C., 36.

418. Au jour fixé pour la discussion, l'Assemblée délibère sur la prise en considération ; si celle-ci est prononcée, l'examen de la proposition est renvoyé aux bureaux, et désormais la procédure est presque sur tous les points la même que pour les projets de loi. Les seules différences sont les suivantes :

1° L'auteur d'une proposition de loi peut toujours la retirer, même quand la discussion est ouverte ; mais, dans ce dernier cas, si un autre membre la reprend, la discussion continue (1);

2° Les propositions rejetées ne peuvent être représentées avant un délai de trois mois, si elles ont été prises en considération, et de six mois dans le cas contraire (2);

3° Les propositions de loi adoptées par l'une des Chambres sont transmises directement par son président au président de l'autre, sans entremise des ministres ; mais le gouvernement est avisé de cet envoi, et, dans l'Assemblée saisie en second lieu, il est procédé suivant les mêmes règles que pour les projets de loi (3).

419. Ainsi que nous l'avons dit, et comme cela résulte d'ailleurs de la nature des choses, aucune loi n'est définitive qu'après avoir été votée, en termes identiques, par les deux Chambres. Régulièrement aussi, elle doit avoir été soumise dans chacune des deux Chambres à une double délibération, et la double délibération est encore nécessaire quand le projet revient amendé par l'Assemblée qui en a été saisie en second lieu. On peut se demander si, en répétant ainsi les délibérations, on n'a pas dépassé le but, et compliqué sans nécessité, et non sans préjudice, le mécanisme législatif. On comprend, en effet, combien cette procédure entraîne de longueurs, combien ces quatre délibérations successives, précédées d'une élaboration plus ou moins prolongée dans les commissions et suivies de renvois plus ou moins multipliés d'une Chambre à l'autre, apportent de difficultés à la rédaction des lois de quelque étendue. A quoi s'ajoute encore que tous les projets ou propositions, non définitivement votés au moment du renouvellement intégral de la Chambre des députés, sont considérés

(1) Règl. S., 80; Règl. C., 37.
(2) Règl. S., 81; Règl. C., 38.
(3) Règl. S., 127, 128; Règl. C., 141, 142.

comme non avenus. Divers moyens ont été imaginés pour obvier à ces divers inconvénients.

420. 1° *Projets ou propositions de loi votés par la Chambre des députés, non encore votés par le Sénat, au moment du renouvellement intégral de la Chambre.* — Le Sénat que l'on peut considérer comme une assemblée permanente, puisqu'elle ne se renouvelle que par tiers, a posé comme règle dès son origine, depuis 1877, que les projets de loi, non seulement ceux présentés d'abord au Sénat, mais encore ceux présentés d'abord à la Chambre et votés par elles, conservent leur valeur, si le gouvernement ne les retire pas, après l'expiration du mandat de la Chambre. Quant aux propositions émanant de l'initiative parlementaire, pas de difficultés pour celles provenant du Sénat. Quant à celles venant de la Chambre, une proposition de loi votée par la Chambre (séance 20 juin 1885) décide que lorsque ces propositions auront été votées par la Chambre et transmises au président du Sénat, celui-ci en restera saisi, comme il reste saisi des projets de loi. Si cette proposition de loi est adoptée par le Sénat, comme cela est probable, elle légalisera et généralisera, en l'appliquant aux propositions de loi, l'usage pratiqué par le Sénat relativement aux projets de loi, usage, il faut le dire, qui n'a aucun caractère légal.

Les objections théoriques ne manquent pas : on comprend malaisément que l'accord de volonté, qui est l'essence du système des deux Chambres, puisse s'établir entre une Chambre vivante et une Chambre morte. Mais l'intérêt pratique de cette solution est si évident qu'on a dû passer outre à l'objection théorique, dont la force se trouve d'ailleurs sensiblement diminuée par les deux considérations suivantes : si le Sénat amende le projet ou la proposition votés par la Chambre dissoute, la Chambre nouvelle est saisie de l'ensemble et libre de revenir sur le vote de celle qui l'a précédée; si, au contraire, le Sénat vote la loi sans modification, la Chambre nouvelle est encore en mesure de faire prévaloir sa volonté, en invitant le gouvernement à user de son droit constitutionnel d'en appeler à une nouvelle délibération.

421. 2° *Projets de loi dispensés des deux délibérations.* — Certains projets de loi ont été soustraits par les règlements

du Sénat et de la Chambre à la règle des deux délibérations, soit à cause de leur moindre importance apparente, soit à cause de leur étendue et de la multitude des détails qu'ils comportent. Ces projets sont : le budget des recettes et des dépenses, les lois de compte, les lois portant demande de crédits spéciaux, les lois d'intérêt local. Pour le vote de ces lois, une seule délibération suffit, et elle a lieu, tant pour la discussion des articles que pour celle des amendements, suivant les formes prescrites pour le cas où l'urgence est déclarée. Néanmoins les amendements et articles additionnels sont soumis aux formalités ordonnées pour les projets de loi ordinaires (1).

422. 3° *Déclaration d'urgence.* — Outre les projets de loi dispensés de droit des deux délibérations, la même exemption peut être obtenue non seulement pour les projets, mais encore pour les propositions de loi, par la voie de la déclaration d'urgence. Il arrive souvent que l'urgence soit demandée et déclarée pour les projets d'un intérêt politique actuel, pour ceux qui agitent et passionnent le plus l'opinion, et qui, par cette raison même, sembleraient exiger, plus que tous autres, des délibérations plus réfléchies. Mais, au risque de cet inconvénient, l'on n'a pu méconnaître la nécessité d'une procédure plus rapide dans nombre de cas où la promptitude de la résolution est une condition essentielle de son utilité. En dehors même de ces cas où l'urgence se justifie d'elle-même et s'impose, on n'a pu empêcher les assemblées de prononcer souvent l'urgence pour les projets qui leur tenaient le plus à cœur, alors même que ces projets soulevaient les questions les plus délicates et les plus difficiles ; mais il convient d'ajouter que très fréquemment ces projets, déclarés d'urgence, ont été, soit dans les commissions, soit dans les assemblées elles-mêmes, l'objet de délibérations aussi approfondies que pouvaient l'être ceux soumis aux deux délibérations. Les règlements des deux Chambres ont pris, d'ailleurs, des précautions minutieuses pour empêcher les abus, sans entraver l'usage légitime et nécessaire de la déclaration d'urgence.

---

(1) Règl. S., 73, Règl. C., 60.

423. L'urgence peut être demandée au moment du dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi, soit par le gouvernement, soit par l'auteur de la proposition, soit par tout membre de l'Assemblée. La demande doit être précédée d'un exposé des motifs (1). Au Sénat, lorsque la demande est faite par le gouvernement, le Sénat décide immédiatement s'il y a lieu d'y donner suite. Si la demande est faite pour une proposition de loi, soit par son auteur, soit par un autre membre, elle doit être déposée par écrit entre les mains du président à l'ouverture de la séance. Le président en donne connaissance au Sénat, mais le vote est remis à la fin de la séance, avant la fixation de l'ordre du jour. Le règlement de la Chambre ne fait pas cette distinction : il dit simplement que « la Chambre consultée décide s'il y a lieu de donner suite à la demande d'urgence » (2).

424. L'urgence déclarée, l'Assemblée renvoie soit à une commission déjà formée, soit aux bureaux. Elle peut même, par une décision spéciale, statuer immédiatement (3). Cette dernière disposition du règlement de la Chambre ne se trouvait pas dans celui du Sénat; mais la règle qu'elle consacre y a été introduite par une résolution du 24 février 1877.

425. Les projets et propositions dont l'urgence est déclarée ne sont soumis qu'à une seule délibération, laquelle porte d'abord sur l'ensemble. Le président consulte l'Assemblée sur la question de savoir si elle entend passer à la discussion des articles ; si la réponse est négative, le projet est rejeté ; au cas contraire, la discussion continue et porte exclusivement sur chacun des articles et sur les amendements qui s'y rapportent.

426. Tout amendement, tout article additionnel proposé dans le cours de la discussion sont motivés sommairement à la tribune et renvoyés de droit à la commission, si un ministre ou le rapporteur le demande. Si ce renvoi n'est pas demandé, l'Assemblée décide (4), après avoir entendu le rapporteur, si

---

(1) Règl. S. 88; R. C. 69.
(2) Règl. S., 89; Règl. C., 70.
(3) Règl. S., 90 ; Règl. C., 71.
(4) « Par assis et levé, sans débat. » Ces mots du règlement du Sénat ne se trouvent pas dans celui de la Chambre; mais comme celui-ci dit

elle prend l'amendement ou l'article en considération, et, dans ce cas, le renvoi à l'examen de la commission est prononcé (1).

427. Après le vote des articles, il est procédé au vote sur l'ensemble du projet. Avant ce dernier vote, tout membre de l'Assemblée peut présenter des considérations générales pour l'adoption ou le rejet; l'Assemblée peut aussi renvoyer le projet à la commission pour qu'il soit révisé et coordonné. Ce renvoi est de droit, si la commission le demande. La commission présente sans délai son travail : lecture en est donnée et la discussion qui s'ouvre porte exclusivement sur la rédaction (2).

428. Le caractère d'urgence reconnu à un projet de loi peut être retiré, sur la demande d'un membre de l'Assemblée, après le dépôt du rapport de la commission, mais non plus après l'ouverture de la discussion des articles; il peut donc l'être encore, quoique les règlements ne le disent pas formellement, après la discussion générale. Il peut l'être également après la discussion des articles et avant le vote définitif (3).

429. Tout ce que nous venons de dire s'applique aux propositions comme aux projets de loi; seulement, si l'urgence a été déclarée par l'une des Chambres sur une proposition de loi, l'autre Chambre doit encore être consultée sur la question d'urgence (4).

430. Dans le cas, au contraire, où l'urgence est prononcée par l'une des Chambres sur un projet du gouvernement, le bénéfice de la déclaration le suit dans l'autre Chambre.

431. Votée par les deux Chambres, la loi est faite. Le Président de la République n'a plus qu'à la promulguer. Cette promulgation, aux termes de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (art. 7), doit se faire dans le mois qui suit la transmission au gouvernement de la loi définitivement votée.

432. Ce délai est réduit à trois jours pour les lois dont la

---

qu'il est statué *après avoir entendu le rapporteur*, il pose tacitement la même règle.

(1) Règl. S., 91, 92, 93; Règl. C., 72, 73, 74.
(2) Règl. S.,; 94; Règl. C., 76.
(3) Règl. S., 95; Règl. C. 76.
(4) Règl. S., 128; Règl. C., 142.

promulgation aura été, par un vote exprès de l'une et l'autre Chambre, déclarée urgente. Ce vote peut être demandé après le vote de toute loi par un membre quelconque de chacune des deux Chambres (1) ; il n'est obligatoire pour le gouvernement que s'il est pris par les deux Assemblées (1), et, s'il n'a pas lieu, le gouvernement conserve, même pour les lois délibérées et votées d'urgence, le droit de différer d'un mois leur promulgation.

433. Le Président de la République ne possède d'ailleurs aucun droit de *veto* ni de *sanction;* seulement, dans le délai fixé pour la promulgation, il peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée (2). Ce message est imprimé et distribué ; la Chambre qui en est saisie se réunit dans ses bureaux et nomme une commission sur le rapport de laquelle il est procédé à la nouvelle délibération (3).

434. Aucun texte ne dit à laquelle des deux Chambres le message et la demande de nouvelle délibération doivent être adressés : le droit du gouvernement est donc entier, comme pour la présentation même des projets de loi ; seulement, si la Chambre saisie amende le projet, l'autre Chambre ne sera pas saisie comme dans les cas ordinaires ; un message motivé sera toujours nécessaire, suivant les termes de la loi constitutionnelle. A prendre ces termes à la lettre, la demande d'une nouvelle délibération non seulement pourrait, mais devrait être adressée simultanément aux deux Chambres ; mais on ne comprend pas bien que deux discussions soient ouvertes en même temps et sur le même objet, ce que les règlements d'ailleurs repoussent expressément (4), et il semble que, le cas échéant, le gouvernement devra n'adresser d'abord sa demande qu'à l'une des Chambres, sauf à la reproduire devant l'autre, toujours par un message, si la première l'a accueillie et a amendé la loi.

435. Par son droit d'initiative, par celui de faire appel à

---

(1) Règl. S., 96 ; Règl. C. 77.
(2) L. 16 juillet 1875, art. 7, § 2.
(3) Règl. S., 76 ; Règl., C. 33.
(4) Règl. S., 126 ; Règl. C., 140.

une nouvelle délibération et par le droit des ministres de prendre part à toutes les délibérations, et d'obtenir la parole chaque fois qu'ils la demandent, le pouvoir exécutif intervient d'une manière très active dans la confection des lois. Cependant on ne peut pas dire qu'il possède à un degré quelconque le pouvoir législatif, puisqu'il n'a ni *veto*, ni *sanction*, et qu'il ne peut refuser de promulguer une loi votée par les deux Chambres, c'est-à-dire de la rendre publique, et par cela même exécutoire. La promulgation n'a pas le caractère d'un acte législatif, mais de simple exécution, et ce caractère ressort bien de la formule même, déterminée par le décret du 6 avril 1876, ainsi conçu : « A l'avenir, les lois seront promulguées dans la forme suivante : le Sénat et la Chambre des députés ont adopté, le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit (texte de la loi). *La présente loi, délibérée et votée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutoire comme loi de l'Etat.* »

§ 3. — Lois financières.

436. L'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 est ainsi conçu : « Le Sénat a concurremment avec la Chambre des députés l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent en premier lieu être présentées à la Chambre des députés et votées par elle. » Cette dernière clause s'applique incontestablement à toute loi qui, à un degré quelconque, intéresse les finances de l'Etat, même aux lois concernant les finances des départements et des communes (1). Mais, s'il n'y a pas de doute sur l'extension à donner à la clause, il en est autrement en ce qui concerne son interprétation.

437. Les droits respectifs des deux Chambres en matière financière sont l'une des matières les plus délicates de notre droit parlementaire, l'une de celles qui ont donné lieu, qui donnent lieu encore aux discussions les plus ardentes. Beau-

(1) Poudra et Pierre. Supp. 477.

coup de bons esprits pensent que, théoriquement, elle est insoluble. Ils estiment que dans un régime qui admet deux Chambres investies d'attributions identiques, en réservant seulement à l'une des Chambres l'initiative des lois de finances, sans retirer d'ailleurs à l'autre et sans restreindre par aucun texte, même pour ces lois, son droit d'adopter, de rejeter, et par conséquent d'amender les propositions qui lui sont soumises, la conciliation ne peut être cherchée que dans le bon esprit politique des deux Assemblées, dans leur ferme résolution de ne pas agiter le pays par un conflit prolongé entre les pouvoirs qui le représentent : résolution qui ne pourrait être abandonnée que si la divergence des vues portait sur un sujet assez grave pour que le gouvernement et le Sénat jugeassent qu'un appel au souverain, par la dissolution de la Chambre des députés, est devenu indispensable.

Nous croyons que cette opinion est excessive et que le problème, quoique difficile, n'est pas insoluble. Avant d'aborder à notre point de vue la discussion de la question, il nous paraît indispensable d'en résumer ici l'historique.

436. La question qui nous occupe ne date véritablement que de la Charte de 1814. Elle ne pouvait naître sous l'empire de la Constitution de l'an III, où l'initiative et le vote en toute matière n'appartiennent qu'aux Cinq-Cents, l'autre Chambre n'ayant que le droit d'adopter ou de rejeter en bloc, sans amendement, les résolutions qui lui sont soumises. Elle ne pouvait, pour les mêmes motifs, se produire sous la Constitution de l'an VIII, ni sous les constitutions impériales. Elle était au contraire implicitement posée dans les articles 17, 47 et 48 de la Charte de 1814 qui sont ainsi conçus : Art. 17 : « La proposition de la loi est portée au gré du roi à la Chambre des pairs ou à celle des députés, *excepté la loi de l'impôt qui doit être adressée d'abord à la Chambre des députés.* — Art. 47. *La Chambre des députés reçoit toutes les propositions d'impôt; ce n'est* QU'APRÈS QU'ELLES ONT ÉTÉ ADMISES, *qu'elles peuvent être portées devant la Chambre des pairs.* » — Rien de plus clair en apparence que ces textes : pour qu'une loi d'impôt soit soumise à la Chambre des pairs, il faut qu'elle ait été préalablement discutée et adoptée par la Chambre des députés.

Les textes de la Charte de 1830 ne sont pas moins positifs. La Charte de 1830 résume en un seul article (art. 15) les articles 17 et 47 de celle de 1814 : « La proposition des lois appartient au roi, à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés. *Néanmoins toute loi d'impôt* DOIT ÊTRE VOTÉE *d'abord par la Chambre des députés.* ». Très certainement, cette rédaction n'atténue en rien le sens de l'article 47 de la Charte de 1814.

439. D'où est donc née la controverse ? Elle résulte uniquement des dispositions qui confèrent, en général, aux deux Chambres les mêmes attributions législatives et particulièrement de l'article 48, commun aux deux Chartes, qui était ainsi conçu (1) : Art. 48. *Aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi.*

Pour une loi d'impôt ordinaire, pour tout crédit demandé spécialement en dehors du budget, la difficulté ne peut porter que sur un point. La demande doit être adressée d'abord à la Chambre des députés, voilà le privilège de celle-ci ; si elle le repousse, le projet tombe comme tout autre projet de loi ; la Chambre haute n'en est même pas saisie. Si la Chambre des députés l'adopte, il est porté à la Chambre des pairs qui incontestablement a le droit de l'adopter à son tour ou de le rejeter. A-t-elle le droit de l'amender ? C'est la seule question non résolue par les textes ; mais, pour une loi spéciale, elle a peu d'importance, puisque la Chambre des pairs a toujours, par son droit absolu de rejet, le moyen de faire prévaloir son opinion. Mais la question prend toute son acuité, quand il s'agit d'un crédit réduit ou supprimé par la Chambre des députés dans le budget, le budget étant considéré comme formant un seul tout, une seule loi. C'est sur ce dernier point qu'a presque toujours porté la discussion tant sous les deux monarchies constitutionnelles que sous l'empire de la Constitution de 1875.

440. Sous la Restauration, à plusieurs reprises, les rapporteurs de la Chambre des pairs se plaignirent que le budget

---

(1) Dans la Charte de 1830, cet article 48 est devenu l'article 40.

fût toujours présenté à cette Chambre dans les derniers jours de la session (car tel était, dès lors, le fait habituel), alléguant que ce retard rendait son contrôle illusoire. A cette observation, reproduite, peut-être pour la dixième fois, selon les termes du rapporteur, M. de Villèle répondit, en 1826, tant en sa qualité de membre de la Chambre des députés qu'en celle de ministre : « Ce serait à tort que la noble Chambre regarderait son contrôle comme illusoire. Dans le cas où elle jugerait nécessaire d'user de son droit, la marche du gouvernement ne serait pas entravée et aucun des membres de l'autre Chambre ne refuserait de se rendre à l'appel qui lui serait fait pour remplir son devoir. » En d'autres termes, M. de Villèle admettait que l'on pourrait prolonger la session pour donner à la Chambre des députés le temps d'examiner les amendements de la Chambre des pairs. Il reconnaissait donc tacitement à celle-ci le droit d'amendement, mais il ne se prononçait pas sur la question plus délicate de savoir ce qui arriverait au cas où la Chambre des députés rejetterait les amendements votés par la Chambre des pairs. En fait, la Chambre des pairs n'usa jamais du droit qui lui était reconnu, de telle sorte que, pour cette époque au moins, on ne peut pas dire quelles en étaient, aux yeux de chacun des pouvoirs de l'Etat, l'étendue et les limites.

441. Sous la monarchie de Juillet, outre les mêmes plaintes constamment renouvelées sur la présentation tardive du budget, la question se précise. Ainsi, dès 1831, la Chambre des pairs, sans que son droit soit contesté par personne, repousse un article de la loi de finances. Mais cet article, qui soumettait à l'adjudication les marchés d'une certaine importance, n'était pas proprement un article du budget ; il n'ouvrait pas un crédit, ne créait pas un impôt. C'était une de ces dispositions que l'on était depuis longtemps accoutumé à joindre à la loi de finances, mais qui malgré cette adjonction accidentelle n'en ont pas moins le caractère d'une loi ordinaire. « Ces dispositions en effet, suivant une observation du rapporteur qui équivaut presque à un aveu, ne sont pas des dispositions annuelles et passagères ; elles ont le caractère d'une loi durable et perpétuelle ; elles statuent généralement pour l'avenir ; elles

ne peuvent donc être comprises dans la loi annuelle des finances (1).

La Chambre des députés adopta l'amendement.

Mais la Chambre des pairs ne se contenta pas d'affirmer son droit à l'égard des dispositions de cette nature à propos desquelles il ne pouvait être contesté. En 1836, sa commission du budget revendiqua énergiquement son droit d'amendement à l'égard des articles financiers de la loi de finances. « Ne reconnaître à la Chambre des pairs que le droit de rejeter le budget en bloc, en lui refusant celui d'en amender les différents articles, ce serait, en réalité, disait le rapporteur, l'exclure de toute participation efficace au vote du budget, puisque le rejet de la loi de finances est un acte extrêmement grave dans ses conséquences et ne pourrait se justifier que par des considérations de la plus haute portée. Votre commission nous a chargé de soutenir que pour les lois de finances comme pour toutes les autres lois, la Chambre des pairs a pleinement le droit d'y apporter toutes les modifications qu'elle peut juger nécessaires, aussi bien que de les rejeter. Elle considère comme un préjugé nuisible et qu'il importe de détruire, *l'opinion où l'on paraît être et dont on paraît vouloir faire un principe* que la Chambre des pairs n'a pas le droit d'amender le budget.

« Ce n'est pas d'abord dans la Charte qu'on a pu trouver le fondement de cette opinion. On y lit, il est vrai, que toute loi d'impôt doit être votée d'abord par la Chambre des députés; mais on y lit aussi que ces lois doivent être discutées et votées librement par la majorité des deux Chambres. Ces deux dispositions, également claires et impératives, sont parfaitement conciliables entre elles et ne peuvent ni s'exclure, ni se limiter mutuellement. *De ce que dans la vue de prévenir entre le pouvoir royal et son auxiliaire naturel, la Chambre des pairs*, un concert qui pourrait devenir dangereux pour la liberté, la Charte a réservé au pouvoir électif la priorité du jugement des lois d'impôt, il n'en saurait résulter que la

(1) *Moniteur*, 11 avril 1831.

Chambre des pairs soit dépouillée, relativement à ces lois, d'un des attributs les plus essentiels et les plus nécessaires de la puissance législative, le droit de modifier la proposition qui lui est faite, après qu'elle a été approuvée par la Chambre des députés. S'il en était ainsi, la Chambre des pairs n'aurait pas la plénitude de son concours à l'œuvre législative ; son vote ne serait pas libre, et la Charte se serait mise en contradiction avec elle-même, lorsqu'elle a dit que les lois doivent être discutées librement par les deux Chambres. » Examinant ensuite l'exemple de l'Angleterre, le rapporteur, M. Gautier, soutient qu'en Angleterre, la thèse suivant laquelle la Chambre des pairs n'aurait pas le droit d'amender les lois d'impôt, tout en ayant celui de les rejeter, n'est pas sans rencontrer de nombreux contradicteurs ; et il ajoute qu'en la supposant fondée, elle a son contrepoids dans un autre usage tout aussi bien établi et suivant lequel la Chambre des communes ne peut ajouter aux lois relatives à l'impôt, aucune disposition qui ne s'y rapporte pas directement. « En est-il de même chez nous ? Vous savez que non, et que tous les ans la Chambre des députés ajoute aux lois de finances des dispositions qui ne s'y rapportent pas, qui devraient faire l'objet d'une loi spéciale et que vous ne laissez pourtant pas que d'adopter. Si l'on persistait à soutenir, malgré les preuves que nous croyons avoir données de l'inconstitutionnalité autant que de l'inutilité de cette règle, que la Chambre des pairs ne doit pas pouvoir amender les lois de finances, il faudrait tout au moins que la Chambre des députés se fît une loi aussi de s'interdire tout amendement étranger à ces lois, car, nous le répétons, l'une est la conséquence et le contrepoids de l'autre. »

Nous rapprochons cette dernière déclaration de la déclaration analogue que nous avons trouvée déjà en 1821 et relevée ci-dessus. Elle nous paraît décisive, et c'est un des points sur lesquels nous croyons que la doctrine peut être considérée comme fixée. Quant à l'ensemble de la thèse soutenue par la commission de la Chambre des pairs en 1836, nous ferons remarquer qu'elle est tout à fait générale et qu'elle ne porte pas spécialement sur le point le plus délicat de la question, sur le cas où la Chambre haute voudrait par voie d'amendement rétablir ou augmenter un crédit rejeté par la Chambre

ou fixé par elle à un chiffre inférieur à celui proposé par le gouvernement.

Aucune réponse topique ne fut faite, en 1836, au système de la commission du budget. Le ministre des finances, M. d'Argout, se contenta de rappeler que la Charte attribuait incontestablement à la Chambre des députés le droit d'examiner et de voter la première, les dépenses et l'impôt ; que le droit pour la Chambre des pairs de les discuter après elle n'est contesté par personne, non plus que celui de rejeter en bloc le budget. Quant au droit de l'amender, il n'est pas moins certain ; mais « la Chambre des pairs doit-elle user de ce droit pour des objets de médiocre importance ? Toute la question est là. Depuis que la Chambre des pairs existe, elle n'a jamais rejeté le budget, ni fait d'amendement au budget. C'est qu'elle n'a jamais trouvé les circonstances assez graves pour que les amendements introduits par la Chambre des députés fussent de nature à la déterminer à user de son droit. C'est dans sa sagesse, sa prudence qu'elle a procédé ainsi, et il n'a été fait aucune violence ni à son indépendance, ni à sa dignité (1). » Cette réponse ne jetait pas beaucoup de lumière sur la question : c'est celle pourtant qui, à toutes les phases de la discussion et jusqu'à nos jours, a été reproduite invariablement par tous ceux qui ne pensent pas qu'il soit possible de trouver dans les termes de la Constitution, ni peut-être même dans la nature des choses, une ligne de démarcation tranchée entre les attributions respectives des deux Chambres en matière de finances.

442. Pas plus que sous le premier Empire, la question n'a pu s'agiter sous le second Empire, à cause du caractère particulier qui fut attribué au Sénat, jusqu'au sénatus-consulte et au plébiscite de 1870. Par contre, la controverse reprit avec une énergie croissante depuis la Constitution de 1875. C'est dans la loi constitutionnelle du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat (art. 8), que se trouve, comme nous l'avons vu au début de ce paragraphe, la disposition sur laquelle on n'a cessé de discuter. Cet article 8 réunit en un seul texte les deux ar-

(1) *Moniteur*, 1er et 5 juillet 1836.

ticles 17 et 47 de la Charte de 1814, que la Charte de 1830, suivie en cela par le sénatus-consulte du 21 mai 1870, avait condensées et résumées en ces mots : *toute loi d'impôt doit être votée d'abord par la Chambre des députés.* L'article 8 ne se contente pas de cette rédaction condensée; il la complète et dit : « Les lois de finances *doivent être présentées* d'abord à la Chambre des députés *et votées* par elle. » En adoptant une rédaction aussi explicite et presque redondante, il est certain qu'on a voulu mettre en plein relief le droit de priorité attribué à la Chambre en matière financière; cela résulte d'ailleurs clairement de la discussion (1). Mais quelle est exactement l'étendue de ce droit et quelles en sont les conséquences ? C'est ce qui n'a pas été plus nettement expliqué dans la discussion de la loi de 1875, que dans celle de la Charte de 1830 ou du sénatus-consulte de 1870. Il faut remarquer, en outre, que la controverse qui ne pouvait manquer de se produire, à raison de l'obscurité du texte, allait se compliquer encore par suite de l'organisation même du Sénat dans notre Constitution actuelle. Le Sénat n'étant plus nommé par le pouvoir exécutif, il ne peut plus, ainsi qu'on l'avait dit de la Chambre des pairs, être considéré comme son auxiliaire naturel; il puise, au contraire, dans son origine élective, un titre de plus à l'entière égalité dans l'exercice du pouvoir législatif. Cette considération nous paraît ôter beaucoup de son poids à l'argumentation tirée de la différence essentielle qui doit exister, en ce qui concerne le vote de l'impôt, entre la Chambre élue par ceux qui payent l'impôt, et une assemblée dont les membres sont nommés par le pouvoir exécutif ou représentent, comme en Angleterre ou aux États-Unis, des intérêts spéciaux. Néanmoins, il se retrouve encore dans tout le cours de cette longue discussion. Les partisans de la prérogative absolue de la Chambre des députés ont toujours invoqué, à l'appui de leur opinion, la différence qui doit exister, suivant eux, entre la Chambre élue directement par le suffrage universel, et une

(1) Le projet primitif parlait seulement de la priorité de la présentation; c'est pour en renforcer et préciser le sens que l'on y a ajouté les mots : *et votées*.

assemblée issue d'un système électoral, où la volonté nationale ne s'exprime pas directement, et ne se fait connaître que par une série d'intermédiaires. Nous ne pensons pas que cette distinction, contraire certainement au texte et à l'esprit de la Constitution, et qui se rattache à une conception d'une Chambre haute toute différente de celle qui sert de base au Sénat actuel, donne beaucoup de force à la thèse qu'elle est censée appuyer; c'est par d'autres arguments, comme nous le dirons tout à l'heure, que nous croyons pouvoir démontrer la justesse et la nécessité de cette thèse.

443. Quoi qu'il en soit, dès l'année qui suivit la promulgation des lois constitutionnelles, lors de la discussion du budget de 1877, le débat s'engagea. Le Sénat avait amendé le budget voté par la Chambre; il y avait fait quelques réductions, mais surtout des augmentations qui, tout compensé, s'élevaient à près d'un million. Le rapporteur général, M. Pouyer-Quertier, avait très énergiquement revendiqué pour le Sénat un droit absolu d'amendement. A la Chambre aucune objection ne fut soulevée en ce qui concerne les réductions. On s'accorda à reconnaître que ce droit de réduction était la conséquence nécessaire du droit de contrôle que personne ne conteste au Sénat.

Mais quant aux rétablissements ou aux augmentations des crédits supprimés par la Chambre ou portés pour un chiffre moindre, Gambetta, président de la commission du budget (décembre 1876), posa avec un grand éclat la question de droit constitutionnel. Il soutint que le Sénat, n'ayant pas le droit de créer des dépenses, n'a pas le droit d'augmenter les crédits votés par la Chambre. Toutes les lois d'impôt devant, aux termes de la Constitution, être portées d'abord devant la Chambre, et votées par elle, il en résulte qu'à elle seule appartient non seulement l'initiative de la discussion, mais celle du vote. Le droit du Sénat consiste : 1° à dire qu'il trouve tel ou tel impôt, tel crédit, telle suppression de crédit, injuste, inopportun, non justifié, et à l'indiquer en suspendant son vote sur l'ensemble du budget, jusqu'à ce que la Chambre ait consenti ou expliqué ses motifs, le dernier mot restant à celle-ci dans tous les cas; 2° à contrôler, restreindre, refuser les taxes et les impôts portant atteinte à la propriété

ou à la liberté des citoyens. Le texte de l'article 8 confirme cette thèse : un crédit supprimé par la Chambre ne peut être rétabli par le Sénat, par ce motif qu'il n'a pas été *voté* par la Chambre. Les mots *été votés* dans l'article 8 n'indiquent pas seulement un ordre de discussion, mais un ordre d'attribution. Telle disposition a-t-elle été votée par la Chambre ? elle va au Sénat ; n'a-t-elle pas été votée ? elle n'existe plus et ne peut par conséquent être reprise par le Sénat.

M. J. Simon, président du conseil, répondait à cet argument de texte, de la manière suivante : « En disant que les lois de finances doivent être d'abord présentées à la Chambre et votées par elle, le texte dit, par cela même, qu'ensuite elles doivent être présentées au Sénat et votées par lui. Le Sénat doit voter comme la Chambre vote. Il n'y a pas de différence entre ces deux votes ; si l'on y en voit une, c'est qu'on l'y met. On aurait pu dire dans l'article 8 : « Le Sénat pourra effacer des crédits, il ne pourra en rétablir. » Mais on ne l'a pas dit. » Puis, non sans quelque subtilité, il ajoute : « J'ai bien entendu dire : le Sénat aura donc l'initiative en matière d'impôts ? Eh bien, non ! Le Sénat peut rétablir des crédits, mais en les rétablissant il ne crée pas l'obligation d'une dépense. Vous êtes là. Quand le Sénat a voté, vous n'avez devant vous qu'une proposition du Sénat ; ce n'est pas une loi, tant que vous n'y avez pas adhéré. »

La thèse de Gambetta fut rejetée par 358 voix contre 136 ; la Chambre adopta deux des crédits rétablis par le Sénat ; l'un au moins de ces crédits portait sur un service organisé par une loi et par son vote la Chambre parut sanctionner la doctrine soutenue par le rapporteur du Sénat, et suivant laquelle une loi en vigueur ne peut être abrogée par voie budgétaire, à moins que les deux Chambres ne soient d'accord.

444. En 1878, nouvelles augmentations par le Sénat de crédits votés par la Chambre. Rapport de M. Faillières invitant à repousser *en fait* et *en droit* les augmentations proposées ; vote de la Chambre conforme à ces conclusions. Le Sénat s'incline. Il en est de même en 1879 et en 1880. La jurisprudence semble s'établir : le Sénat a le droit d'en appeler à une nouvelle délibération en rétablissant des crédits suppri-

més ou réduits par la Chambre. Le dernier mot reste à la Chambre.

445. Le projet de révision, déposé par Gambetta le 2 janvier 1882, donnait à la question une solution nette et décisive. « Ce que nous vous demandons, disait l'exposé des motifs, c'est d'établir par un texte indiscutable dans l'article 8 de la loi du 24 février, et comme conséquence directe de cette disposition, *que les lois de finances sont présentées en premier lieu à la Chambre des députés et votées par elle*, que le Sénat n'a en matière de budget qu'un droit de contrôle et qu'il ne peut pas rétablir un crédit supprimé par la Chambre des députés. » Fidèle à ses précédents, la Chambre, dans la discussion du budget de 1883, repoussa deux crédits rétablis par le Sénat et, cette fois encore, le Sénat, tout en faisant ses réserves, ne persista pas dans sa résistance.

446. En 1883, à l'occasion de la discussion du budget de 1884, la controverse s'engagea sur l'un des points les plus délicats de la question. Le rapporteur du Sénat affirma que la commission se tenait dans l'application d'un principe *accepté par les deux Chambres*, à savoir que « les lois qui organisent un service public ne peuvent être abrogées ou modifiées que dans les formes et avec les garanties exigées par la Constitution ». « Cette abrogation ou cette modification, disait-il, ne peut être opérée d'une manière détournée, par voie budgétaire. » Quelle que soit la valeur de la thèse en elle-même, elle ne pouvait, suivant nous, être posée dans ces termes absolus. En fait, plusieurs lois concernant des services publics ont été abrogées ou modifiées par des articles de la loi de finances; et en droit, on ne voit pas comment la parfaite régularité de cette procédure pourrait être contestée. La seule question est celle de savoir si, dans ce cas, le dernier mot doit rester à la Chambre, ou si, au contraire, le vote conforme du Sénat étant nécessaire, le Sénat conserve ici, dans toute sa plénitude, son droit législatif. Le rapporteur de la Chambre, M. J. Roche, proposa de maintenir dans ses termes absolus la thèse soutenue par elle depuis 1878, de repousser *en fait* et *en droit* les amendements du Sénat. La Chambre, dérogeant à ses votes précédents, consentit à voter les crédits rétablis par le Sénat; mais, il importe d'en faire la

remarque, ce ne fut que sous la promesse formelle du président du conseil de présenter, au cours de l'année 1884, un projet de révision dans lequel serait compris l'article 8 de la loi du 24 février 1875.

447. En exécution de cet engagement, M. J. Ferry déposa, en effet, au nom du gouvernement, le 24 mai 1884, un projet de révision comprenant l'article 8. Dans son exposé des motifs, il rappelle que, « depuis 1876, le Sénat et la Chambre des députés se sont trouvés en désaccord sur la portée de l'article 8 ; que le Sénat estime que cet article établissant seulement un ordre chronologique, une priorité dans la présentation et le vote des lois de finances ne crée pas une exception au principe général de l'égalité des droits entre les deux Chambres dans la confection des lois; qu'il se reconnaît dès lors le droit absolu d'amender le budget, soit pour réduire ou supprimer, soit pour augmenter les crédits votés par la Chambre ou pour rétablir des crédits supprimés par elle ; que celle-ci, au contraire, croit posséder la plénitude des droits budgétaires, le Sénat n'en ayant qu'une partie, pouvant exercer son contrôle sur les finances publiques et ne pouvant, dans aucun cas, rétablir un crédit supprimé ou réduit par la Chambre. Dans la pratique, ce désaccord s'est toujours résolu, grâce à l'esprit de conciliation qui anime les deux Assemblées, par des concessions réciproques. Il est arrivé à la Chambre d'adopter, dans une deuxième délibération, des crédits qu'elle avait d'abord supprimés et que le Sénat avait rétablis. Il n'est jamais arrivé que le Sénat s'obstinât à rétablir un crédit deux fois supprimé par la Chambre. Mais est-il sage de laisser subsister entre les deux Chambres cette cause de tiraillements périodiques ? La loi du budget est la seule qui ne puisse attendre, qui doive nécessairement être votée à heure fixe. En cas de désaccord, à qui appartiendra le dernier mot ? La Constitution ne l'a pas dit clairement; il y a là un point essentiel à régler. » Il propose ensuite une disposition consacrant la jurisprudence établie, attribuant à la Chambre le dernier mot, après deux délibérations, pour les crédits supprimés par elle. « Cette disposition, ajoute-t-il, n'aurait pas pour effet d'enlever au Sénat son pouvoir et son action sur les finances de l'Etat. N'a-t-il pas, lui aussi, le dernier mot, en matière de crédits supprimés par lui,

mes différents, est la saine appréciation de l'article 8 de la loi du 24 février 1875 et concilie les droits législatifs avec les prérogatives financières des deux Chambres. Néanmoins, elle n'a pu se déterminer à saisir l'Assemblée d'une organisation d'attributions financières qui ne lui a point paru suffisamment élaborée. Rien n'est défini, ni même pressenti. La forme dans laquelle l'exposé des motifs exprime ses idées est plus interrogative qu'affirmative ; le rapport de la commission de la Chambre des députés est muet. Dans cet état, la majorité de la commission vous propose de ne pas déclarer qu'il y a lieu à réviser l'article 8. — Elle espère que, soit par des règlements intérieurs, soit par la mise en pratique des conférences entre les commissions des deux Chambres, prévues par leurs règlements actuels, la règle sera établie, au profit définitif des contribuables, d'écarter les crédits ou augmentations de crédits que l'une des deux Chambres aura refusés et que, quant aux services publics organisés par des lois, l'accord pourra aussi être fait sur les deux questions, seules délicates, de savoir si le crédit contesté correspond réellement à une loi de service public et si la diminution proposée est de nature à rendre impossible le fonctionnement de ce service. En attendant que des dispositions législatives, étudiées et proposées par le gouvernement, déterminent avec précision les rapports des deux Chambres, en matière de budget, le patriotisme amènera la conciliation. »

En conséquence, le Sénat raya du projet de révision l'article 8 de la loi du 24 février 1875, et la Chambre, non sans difficultés, se résigna à cette suppression ; mais ce ne fut pas sans que le rapporteur, au nom de la commission, maintînt énergiquement son droit : « Devant l'impossibilité, dit-il, d'arriver à une formule commune, votre commission a pensé qu'il convenait d'affirmer nettement, dans le présent rapport, les droits financiers de la Chambre des députés, tels qu'ils résultent de l'article 8, des délibérations qui en ont précédé le vote à l'Assemblée nationale et des déclarations successives contenues dans les rapports de vos commissions. La Chambre des députés doit posséder seule, concurremment avec le gouvernement, l'initiative en matière de lois d'impôt, et la Chambre haute, en matière de dépense comme en matière

d'impôt, ne doit avoir qu'un droit de contrôle. Ces droits que la Chambre tient de la Constitution, ce sont les droits mêmes de la nation souveraine, seule maîtresse de consentir l'impôt et de voter la dépense par l'intermédiaire de ses représentants. Nous aurions voulu faire proclamer cette interprétation dans le texte même des lois constitutionnelles; mais pour n'y être pas inscrite expressément, elle n'en reste pas moins la seule qui soit conforme aux traditions démocratiques et la Chambre saura la faire prévaloir. » Sous ces réserves formelles, la Chambre adopta le projet de révision amendé par le Sénat, et repoussa par la question préalable un amendement tendant à déclarer que « l'article 8 doit être entendu en ce sens que le droit d'initiative et de décision, en matière d'ouverture de crédits ou d'établissement d'impôt, appartient exclusivement à la Chambre des députés ». De fait, ce que la Chambre repoussait, ce n'est pas la doctrine de l'amendement; c'est son insertion dans le projet de révision, puisque l'adhésion du Sénat n'avait pu être obtenue qu'à ce prix.

448. Le débat constitutionnel, comme on le voit, n'avait pas produit beaucoup d'éclaircissement, et l'antagonisme entre les deux Chambres sur l'interprétation de l'article 8 subsistait tout entier. Sur les points mêmes où le rapporteur du Sénat estimait que l'accord était fait, bien des doutes allaient se faire jour encore. Ainsi le Sénat était loin de reconnaître en principe que le droit d'amendement revendiqué par lui devait toujours se traduire simplement en un appel à une nouvelle délibération; et, d'un autre côté, la Chambre ne reconnaissait, ni en droit, ni en fait, que son droit fût limité relativement aux crédits nécessaires au fonctionnement des services publics créés par des lois.

449. Le Sénat ayant, dans la discussion du budget de 1885, rétabli un certain nombre de crédits supprimés par la Chambre, dont quelques-uns relatifs à des services publics établis par des lois, M. J. Roche, au nom de la commission du budget, revendiqua, non sans quelque âpreté, les prérogatives de la Chambre, telles que celle-ci les avait toujours affirmées et pratiquées. Dans la discussion qui s'ouvrit à la Chambre, plusieurs membres voulaient même que les amendements du Sénat fussent repoussés sans examen et sans débat; mais l'on

s'accorda à reconnaître que du moment où l'on admettait que le Sénat, en vertu de son droit incontesté de contrôle, pouvait provoquer de la part de la Chambre une seconde délibération, la forme sous laquelle il produisait son appel importait peu. La seule chose importante, c'était que le vote de la Chambre fût ensuite définitif. La Chambre se décida donc à examiner l'un après l'autre les amendements du Sénat; elle en admit quelques-uns, mais rejeta péremptoirement le plus grand nombre, et parmi eux le rétablissement de crédits destinés à des services établis par des lois, notamment celui du crédit relatif aux facultés de théologie catholique, que la Chambre avait supprimé.

Dans son rapport, au nom de la commission des finances, sur le projet de budget qui revenait au Sénat après ces votes de la Chambre, M. Dauphin résumait en ces termes la doctrine et la pratique du Sénat: « La commission n'a pas voulu se placer sur le terrain du droit, une discussion théorique au sujet de l'interprétation de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 ne conduirait à aucun résultat pratique et ne saurait qu'augmenter la difficulté au lieu de la résoudre. Elle n'a pas pensé non plus que le sens de la loi étant contesté, il fût possible d'engager l'avenir par une jurisprudence que nos successeurs auraient le droit de ne pas accepter, et que le suffrage universel, dont les deux Chambres sont l'émanation sous des formes différentes, pourrait, par des manifestations certaines, refuser de consacrer. Mais ces réserves faites, votre commission est d'accord avec la Chambre des députés pour reconnaître qu'il est de bonne politique que chaque Chambre s'incline, dans sa seconde délibération, devant la volonté de l'autre, quand il s'agit de suppressions ou de réductions de crédits appartenant uniquement au domaine financier et n'assurant pas l'exécution d'une loi spéciale. S'occupant, en second lieu, des crédits nécessaires à l'exécution de lois spéciales, elle ne conteste pas que l'effet de ces lois puisse être annulé ou suspendu par la voie budgétaire, lorsque la Chambre des députés et le Sénat sont d'accord pour le faire; mais elle pense que lorsque l'une des Chambres, invoquant son pouvoir législatif, résiste à la suppression ou à une diminution équivalente à la suppression de

crédits de cette nature, il serait à désirer que l'autre Chambre ne cherchât pas à la contraindre, par des renvois successifs du budget, à des abrogations indirectes que chacune d'elles aurait le droit de refuser, si elle en était saisie par un projet de loi. » En conséquence de ces idées que l'on ne saurait appeler des principes, la commission proposait d'abandonner tous les relèvements ou rétablissements de crédits votés par le Sénat et rejetés par la Chambre, qui ne s'appliquent pas à l'exécution de lois en vigueur; quant à ceux relatifs à des crédits nécessaires pour assurer des services organisés par des lois, la commission s'était partagée. La minorité, tout en reconnaissant, d'accord avec la majorité, que les crédits de cette catégorie sont de ceux pour le maintien desquels le Sénat a le droit de réclamer le respect de la loi, était d'avis de ne pas faire usage actuellement de ce droit, une seconde proposition de rétablir ces crédits étant une déclaration de conflit, et le Sénat ne devant recourir à cette ressource que dans les cas où une nécessité impérieuse lui en ferait un devoir. La majorité, au contraire, estimait que l'occasion était bonne pour établir, si possible, les bases d'une entente entre les deux Chambres et pour fournir à la Chambre le moyen d'exprimer par un vote si elle entend faire entre les deux catégories de crédits la distinction que jusqu'ici elle avait paru accepter; pas de conflit à craindre, puisque la décision du Sénat sur ce point serait réservée jusqu'après la nouvelle délibération de la Chambre. Si la Chambre des députés acceptait cette distinction, non *comme une règle absolue*, *mais comme un mode habituel de procéder*, ajoutait le rapporteur, les chances de conflit seraient considérablement diminuées et restreintes au cas où un grand intérêt financier, administratif et politique serait en jeu (1). Le Sénat, après une longue discussion où la matière fut de nouveau débattue dans toutes ses parties, renonça, par esprit de conciliation, à soumettre à la Chambre la question théorique posée par la commission, et vota l'ensemble du budget tel qu'il était sorti des dernières délibérations de la Chambre des députés.

---

(1) Rapport de M. Dauphin, 20 mars 1883.

450. Nous pouvons maintenant exposer les résultats qui se dégagent de cette longue discussion, et essayer d'établir, en cette matière si délicate, les données qui nous paraissent dériver de l'ensemble de nos lois constitutionnelles et des conditions particulières où elles placent chacune des deux Chambres.

451. Un point d'abord est hors de toute contestation, puisqu'il est tranché par le texte même de l'article 8 de la loi du 24 février 1875. C'est que la Chambre a, quant aux lois de finances, une prérogative refusée au Sénat et qui consiste en ceci : que ces lois, avant de pouvoir être soumises au Sénat, doivent *avoir été présentées d'abord à la Chambre des députés et votées par elle*. D'où la conséquence certaine et non contestée qu'aucune loi de finances ne peut naître autre part que dans la Chambre, et qu'elle y peut naître, soit sur la proposition du gouvernement, soit par l'initiative des députés.

Aucune contestation non plus ne s'est élevée sur le sens des mots : *loi de finances*. Ils s'entendent de tous les projets ou propositions de loi impliquant une dépense ou une recette, une ouverture de crédit ou un impôt, alors même qu'il s'agirait de lois intéressant spécialement les finances d'un département ou d'une commune. Toutes les lois de cette nature ne peuvent être mises en discussion par le Sénat que si elles ont été délibérées et votées préalablement par la Chambre. Rejetées par la Chambre, elles ne peuvent être proposées au Sénat; il en est d'ailleurs de même pour toutes les lois sur lesquelles la Chambre a été appelée à délibérer en premier lieu.

452. Mais une fois votées par la Chambre et portées en conséquence de ce vote devant le Sénat, quels sont à leur égard les droits du Sénat ? — C'est là que naît la difficulté et elle provient de ce fait qu'après avoir réservé à la Chambre, pour ces lois, la priorité de la discussion et du vote, la Constitution ne restreint par aucun texte le droit qui, en toutes matières, appartient au Sénat d'adopter, de rejeter et par conséquent d'amender les projets de loi votés par la Chambre.

453. En ce qui concerne le droit d'adopter ou de rejeter toute loi de finances votée par la Chambre, même la plus importante de toutes, celle dont le rejet arrêterait toute l'administration, toute l'action gouvernementale et, en bien des

points, la vie nationale elle-même, le droit du Sénat est entier, absolu, comme celui de la Chambre. Pas de discussion sur ce point. Ce pouvoir n'a jamais été contesté au Sénat et il ne pourrait l'être en présence des textes constitutionnels. Néanmoins, qu'il nous soit permis d'en faire la remarque, et au point de vue théorique seulement, il est difficile de comprendre qu'un droit aussi exorbitant, qui serait si dangereux dans ses conséquences, s'il était jamais exercé, puisse être reconnu au seul des pouvoirs constitués qui, par la Constitution même, est soustrait à tout frein et dont les actes ne peuvent donner lieu à aucun recours. Contre les abus du pouvoir exécutif, en effet, la Constitution institue la responsabilité ministérielle et celle même du Président de la République en certains cas ; contre les abus de la Chambre des députés, elle institue le droit de dissolution. Le Sénat seul est sans entraves, sans frein, sans responsabilité effective.

Le droit de discussion et de rejet implique généralement le droit d'amendement. Ce droit, quand il s'agit d'une loi ordinaire, quelle qu'en soit la nature, est sans limites pour le Sénat, comme pour la Chambre. Et l'on ne voit pas sur quel texte ou sur quel argument théorique l'on pourrait se fonder pour le limiter relativement aux lois de finances. Nous ne croyons pas qu'il ait jamais été contesté au Sénat lorsqu'il s'agit d'une loi spéciale portant ouverture de crédits, création d'impôts nouveaux ou modification d'impôts existants (par exemple les lois de douane, les garanties d'intérêt, les subventions, etc.). Pour ces lois, comme pour toutes les autres, le Sénat exerce la plénitude de son droit d'amendement.

Jusque-là nous sommes sur un terrain solide, incontesté. Le droit constitutionnel du Sénat de concourir à la confection de toutes les lois se concilie sans peine avec la prérogative constitutionnelle de la Chambre de discuter et de voter, la première, les lois de finances. Si le conflit est toujours à prévoir, comme dans tous les cas où un acte doit être le résultat du concours de deux volontés, ce conflit trouve sa solution naturelle dans le rejet de la loi sur laquelle ces deux volontés n'ont pu s'accorder. Aucun intérêt supérieur, en général, ne peut être compromis, lorsqu'il s'agit d'une loi spéciale.

454. La situation est tout autre, lorsqu'il s'agit de la loi du budget. Le Sénat, dans notre système constitutionnel, a certainement, comme la Chambre, le droit de rejeter le budget, et il semble que de ce droit incontestable, doit dériver incontestablement aussi, le droit d'amender le projet de budget voté par la Chambre. Mais il convient de remarquer que le droit de rejeter le budget est presque un droit théorique, consacré et réservé comme l'arme la plus décisive contre les usurpations et les coups d'Etat, et dont l'exercice équivaudrait à une révolution. Le droit d'amendement, au contraire, est un droit très pratique, et son exercice peut, sinon détruire la machine tout entière, au moins en fausser les principaux ressorts. Il faut remarquer, en outre, que la loi du budget n'est pas une loi comme une autre, dont l'ajournement même prolongé peut avoir des inconvénients plus ou moins graves, mais non compromettre la vie nationale elle-même. La loi du budget est une loi *nécessaire* et une *loi nécessaire à époque fixe*. D'un autre côté, cette loi nécessaire, et nécessaire à époque fixe, est un composé d'une multitude d'articles et de chapitres, et peut-on admettre qu'il suffise d'un désaccord entre les deux assemblées sur un seul de ces articles presque innombrables, pour empêcher que la loi tout entière soit votée et promulguée au moment où sa promulgation est indispensable? On a donc dû chercher s'il n'existe pas un moyen d'éviter cet inconvénient qui, dans beaucoup de cas, peut être un péril national.

Ce moyen, comme nous l'avons vu, a été cherché dans diverses voies, sans qu'il ait jamais été trouvé d'une manière certaine. Nous pensons que pour arriver à un résultat pratique, il faut commencer par bien préciser les cas où la difficulté commence réellement et examiner les diverses solutions qui ont été proposées.

455. On pourrait être tenté d'écarter la difficulté en considérant chacun des chapitres du budget comme constituant autant de lois spéciales, auxquelles s'appliqueraient les règles que nous avons exposées plus haut; le rejet d'un ou plusieurs chapitres du budget ne mettant pas en péril la marche du gouvernement, la liberté du Sénat pourrait, sans grand inconvénient, rester entière, au cas où la Chambre aurait

diminué un crédit, et, d'un autre côté, le droit de la Chambre serait absolu dans le cas de suppression par elle d'un crédit, puisque alors ce crédit ne pourrait pas même être proposé au Sénat. Mais cette procédure est trop contraire à des usages anciens pour qu'elle puisse être proposée avec quelque chance de succès. Il faut reconnaître d'ailleurs qu'elle pourrait avoir de très graves conséquences, à cause de la corrélation étroite qui existe entre toutes les parties du budget. De plus, par cela même que la Chambre, en rejetant entièrement un crédit, pourrait soustraire ses résolutions à tout contrôle du Sénat, il est évident que l'on ne ferait par là qu'accroître le danger qu'on veut éviter.

456. Nous avons vu que, d'après un usage ancien et remontant à l'origine même du gouvernement parlementaire en France, la plupart des lois de finances contiennent un certain nombre d'articles non proprement financiers et qui souvent ne se rattachent que d'une manière fort indirecte aux dispositions budgétaires. Ces articles, qui statuent pour un temps indéfini, se distinguent par là même des articles budgétaires proprement dits, qui sont par essence annuels. Ils constituent en réalité des articles de loi ordinaires, et, s'ils sont dispensés des formalités qui assurent la maturité de la discussion des lois ordinaires (travail préparatoire d'une commission spéciale, double délibération), le moins qu'on puisse exiger pour eux c'est qu'ils soient librement discutés et votés par les deux Assemblées. Nous pensons donc que pour ces articles le droit d'amendement du Sénat ne saurait être contesté, et que, rejeté ou amendé par le Sénat, un de ces articles ne pourrait, sans abus, être maintenu par la Chambre.

457. D'après une proposition déposée au Sénat par M. Marcel Barthe et prise en considération, « aucun des crédits inscrits dans le budget voté pour l'année précédente ne pourrait être supprimé ou diminué que par l'accord des deux Chambres ». Nous ne croyons pas que cette proposition soit de nature à lever la difficulté. On a objecté avec raison qu'elle aurait pour unique résultat d'annuler pour les deux Assemblées, en ce qui concerne les crédits contestés, leur droit de vote annuel du budget, et pour le gouvernement lui-même le

droit de ne pas produire de nouveau dans son projet de budget les crédits précédemment votés qu'il jugerait inutiles pour le service public. Il est permis de penser que ces objections présentées par la commission d'initiative elle-même entraîneront le rejet ou le retrait de la proposition de M. Marcel Barthe.

458. Lorsqu'il s'agit de crédits dont la suppression n'a pas pour conséquence la cessation d'un service créé par une loi, le Sénat, sans renoncer théoriquement à son droit d'amendement, a admis, par une pratique constante depuis plusieurs années, que le vote de la Chambre, après une nouvelle délibération, doit être considéré comme définitif et être ratifié par le Sénat.

459. C'est surtout lorsque le crédit est nécessaire au fonctionnement d'un service public créé par une loi que le différend entre la Chambre et le Sénat prend un intérêt pratique. Depuis longtemps c'est une opinion soutenue dans les assemblées françaises et particulièrement dans le Sénat actuel, que la suppression d'un service public ne peut être opérée par un vote budgétaire ; qu'elle doit être proposée et délibérée comme une loi ordinaire, avec toutes les précautions tutélaires que la Constitution et les règlements des deux Assemblées ont établies pour assurer la pleine maturité et l'entière liberté des délibérations. La loi de finances, malgré le zèle et la compétence des commissions du budget, ne saurait présenter ces garanties de maturité à cause de l'énorme quantité d'objets qu'elle embrasse, parce qu'elle n'est soumise qu'à une seule délibération, et que l'examen dont elle est l'objet de la part des assemblées ou de leurs commissions peut, pour ce motif, ne point porter sur tous les détails d'une question spéciale. Elle ne laisse pas non plus aux délibérations toute leur liberté, à cause de son importance même et de la nécessité où les assemblées se trouvent de la voter à jour fixe. Nous croyons, en conséquence, qu'il serait fort désirable que les assemblées s'entendissent pour ne pas supprimer dans la loi des finances, par un rejet total, des crédits nécessaires, et pour ne pas mettre en péril, par une réduction excessive de ces crédits, des institutions fondées par des lois ; mais il n'est pas possible, en l'absence d'un texte constitutionnel, de

poser une limite au droit souverain des Chambres législatives, droit qui, dans cette application spéciale, a été exercé de tout temps et sous tous les régimes..

Jamais, d'ailleurs, malgré de nombreux efforts faits dans ce sens, l'on n'a pu établir de *règle* précise pour distinguer dans le budget les crédits qui concernent des services publics institués par des lois et ceux qui n'auraient pas ce caractère. On peut même dire que cette dernière catégorie, si elle existe, est extrêmement peu nombreuse. Le Sénat lui-même, après avoir vivement soutenu la doctrine que l'on ne peut par voie budgétaire supprimer des services institués par des lois, a fini par acquiescer, au moins en fait, comme nous l'avons vu à la thèse contraire qui, à la Chambre, a toujours prévalu. Il semble admis actuellement par la jurisprudence parlementaire que le pouvoir des assemblées est illimité en cette matière et que les suppressions et réductions peuvent porter sur tous les crédits, quelles qu'en soient la nature et la destination. La seule réserve qui ait été maintenue, c'est que la loi de finances étant annuelle, et la suppression du crédit d'un service public créé par une loi ayant nécessairement le même caractère, le service atteint par cette suppression ne serait pas proprement supprimé, mais suspendu, de telle sorte qu'il recommencerait à fonctionner de lui-même, si, dans un autre budget, le crédit nécessaire était rétabli. On a pu même citer quelques cas où, malgré le rejet des crédits, le service continuerait de vivre et de fonctionner; de service rémunéré, il deviendrait service gratuit. Ainsi, comme on en a fait la remarque, la suppression de l'indemnité des sénateurs ou des députés, si elle était votée par l'une des assemblées ou même par toutes les deux, n'entraînerait certainement pas la suppression du Sénat ou de la Chambre des députés. Nous ne pensons pas que cette thèse ingénieuse, mais subtile, ait grande chance d'être agréée par les deux Chambres, et nous considérons comme acquis qu'un service public créé par une loi peut être supprimé par un vote budgétaire.

Mais cette concession faite, ne faut-il pas dire au moins que le *minimum* de garantie exigé en pareil cas, c'est que la suppression ou la réduction des crédits ayant ce caractère et

cette portée ne puisse devenir définitive qu'avec le concours entièrement libre du Sénat ? C'est la thèse constamment soutenue même par des membres importants de la Chambre des députés et par toutes les commissions financières du Sénat. Nous avons vu qu'elle a été présentée de nouveau avec une grande force lors de la discussion du budget de 1885, mais du moment que l'on admet que les crédits nécessaires au fonctionnement d'un service public peuvent, comme tous les autres, être supprimés ou réduits par la voie budgétaire, il il est bien difficile de ne pas leur appliquer les mêmes règles qu'à tous les crédits supprimés ou réduits par la Chambre. C'est à quoi s'est décidé en fait le Sénat, lors de la discussion du budget en 1885. Il a ratifié, malgré la commission, la suppression par la Chambre de tous les crédits de cette nature qu'il avait d'abord rétablis et que la Chambre, après nouvelle délibération, s'était refusée à rétablir. Et, il importe de le remarquer, la commission, peu conséquente avec la thèse absolue qu'elle avait d'abord soutenue, lui avait donné l'exemple, en proposant de consentir à l'une au moins de ces suppressions.

460. En résumé, la jurisprudence parlementaire tend de plus en plus à se fixer dans ce sens, que pour tous les crédits portés dans la loi du budget le dernier mot doit rester à la Chambre et que le Sénat a rempli sa fonction, épuisé son droit et accompli son devoir, quand il a appelé la Chambre à délibérer de nouveau sur un crédit rejeté ou réduit par elle.

La question ne s'est posée d'ailleurs jusqu'ici qu'à l'égard de crédits réduits ou rejetés par la Chambre et rétablis par le Sénat. Le Sénat n'a jamais fait de réduction ni de suppression de crédit qui parût excessive à la Chambre. L'on n'a donc pas eu l'occasion d'examiner pratiquement ce côté de la question. Mais il s'est établi une sorte de lieu commun théorique suivant lequel le Sénat, incompétent pour rétablir un crédit supprimé ou réduit par la Chambre, serait au contraire compétent pour supprimer ou réduire les crédits votés par celle-ci. Cette thèse s'appuie de grandes autorités parlementaires, particulièrement de celle de Gambetta. Pour la soutenir, on dit, d'une part, que la Constitution, en statuant que toute loi d'impôt doit être préalablement votée par la Cham-

bre, indique clairement que le Sénat ne peut rétablir un crédit qui, rejeté ou réduit par la Chambre, n'existe plus et devrait être créé à nouveau en tout ou partie. Mais, d'autre part, aucune autre restriction n'étant opposée au droit d'amendement du Sénat en matière budgétaire, on conclut que cette assemblée a certainement le droit de réduire et même de supprimer les crédits votés par la Chambre. Malgré les autorités qui soutiennent cette thèse qui, à notre connaissance, n'a jamais rencontré de contradicteur, nous ne pouvons nous défendre de la trouver très contestable. Nous nous demandons si, dans les cas où, au lieu d'être posée d'une manière abstraite et en théorie pure, elle serait examinée dans son application à un fait précis, beaucoup de ceux qui l'ont admise théoriquement ne reconnaîtraient pas que, dans la pratique, elle présente bien des inconvénients et même des dangers ? L'argument de texte d'abord ne nous semble pas avoir grande portée. Il faudrait avant tout établir pourquoi la prérogative conférée à la Chambre par l'article 8 appartiendrait à la Chambre supprimant un crédit, et ne lui appartiendrait pas lorsqu'elle adopte un crédit. L'article ne distingue pas, et l'on chercherait en vain un autre texte légitimant cette distinction. Si les textes ne distinguent pas, comment méconnaître que le droit d'amendement reconnu au Sénat, en matière budgétaire, aurait les mêmes effets, dans un cas comme dans l'autre, qu'en supprimant un crédit que la Chambre juge nécessaire, le Sénat n'arrêterait pas moins le vote définitif du budget qu'il ne le ferait en rétablissant un crédit supprimé par la Chambre, et qu'il pourrait, dans les deux cas, apporter le même trouble dans la marche du gouvernement. Ainsi, pour prendre un exemple qui n'est qu'une pure hypothèse, si l'on redoute que la Chambre des députés supprime, par un simple vote budgétaire, le budget des cultes, ne peut-on pas redouter qu'il se rencontre un jour un Sénat qui, par voie d'amendement, supprime la dotation de l'instruction publique ? Nous sommes donc porté à croire qu'il faut admettre la même règle dans tous les cas et reconnaître que le droit d'amendement du Sénat est le même et s'exerce dans les mêmes conditions, soit qu'il admette ou rétablisse des crédits, soit qu'il les rejette ou les diminue.

Quoi qu'il en soit de cette question spéciale, nous avons vu que dans la pratique, et sans avoir jusqu'ici renoncé à affirmer son droit, le Sénat tend de plus en plus à réduire son droit d'amendement, en matière budgétaire, à un appel à une nouvelle délibération. Ainsi entendu, ce droit ne lui est pas contesté.

Néanmoins, les partisans trop absolus du droit exclusif de la Chambre ont soutenu à différentes reprises, et tout récemment encore, que le Sénat n'avait pas même ce droit de contrôle et que, dans tous les cas, il ne pouvait l'exercer sous la forme d'amendement. Mais cette opinion extrême est en contradiction avec le rôle que la Constitution attribue au Sénat dans la confection des lois, des lois de finances comme des autres, et avec la pratique constante du gouvernement parlementaire depuis qu'il existe en France. Quant à la forme sous laquelle le Sénat exerce ce droit de contrôle, cet appel à une nouvelle délibération, elle importe peu en définitive. On peut même dire que la forme de l'amendement est la mieux appropriée aux usages parlementaires et au résultat poursuivi. Aussi la Chambre, tout en comprenant très bien que le Sénat, en adoptant cette forme, entendait réserver le droit qu'elle lui conteste, ne s'est pas refusée à examiner les amendements qui lui étaient soumis, adoptant les uns, rejetant les autres, selon qu'ils lui paraissaient ou non justifiés. Pour la Chambre, l'amendement n'est qu'une forme de procédure par laquelle le Sénat l'invite à une nouvelle délibération. Elle juge avec raison que, pas plus sous cette forme que sous toute autre, elle ne doit se refuser à cette délibération nouvelle qu'elle reconnaît au Sénat le droit de lui demander. Elle sait que sa volonté prévaudra, et cela lui suffit.

461. Si le Sénat, depuis plusieurs années, consent à abandonner à la Chambre des députés le dernier mot en matière budgétaire, il a toujours déclaré, comme on l'a vu, par l'organe de ses commissions et de la plupart de ses orateurs, qu'il maintenait son droit et qu'il n'en suspendait momentanément l'exercice que par esprit de conciliation et parce que les questions soulevées ne lui paraissaient pas assez graves pour engager un conflit, dont la conséquence serait l'ajournement indéfini, peut-être même le rejet de la loi du budget.

La Chambre, dans les mêmes vues, a plusieurs fois admis les amendements du Sénat tout en réservant, elle aussi, son droit et uniquement pour ne pas retarder le vote du budget. Ni d'un côté, ni de l'autre on n'a abandonné ses prétentions. Le problème reste donc tout entier et il s'étend aux points mêmes que nous avons pu indiquer comme résolus parce qu'ils n'ont pas été contestés jusqu'ici. Laissés jusqu'à présent en dehors des débats, rien ne prouve qu'ils ne seront pas contestés un jour ou l'autre : car il est certain qu'entre deux assemblées investies d'attributions égales et même, sauf en un point, identiques, le conflit peut toujours naître sur toute question où la Constitution ne délimite pas par un texte formel leurs droits respectifs. Or, la Constitution ne règle positivement que deux points : 1° la priorité de la délibération et du vote en matière financière appartient à la Chambre des députés ; 2° le vote conforme du Sénat est nécessaire pour les lois de finances comme pour toutes les autres. De cette double règle il résulte que le Sénat a pour les lois financières en général les mêmes droits que pour les autres lois, une fois que le vote de la Chambre est intervenu. Mais le principe que nous croyons incontestable quand il s'agit d'une loi financière spéciale n'est pas applicable à la loi du budget, par la raison surtout que la loi du budget est une loi nécessaire, et nécessaire à jour fixe, sous peine des plus graves inconvénients et des plus grands dangers, et que sa promulgation ne doit pas pouvoir être empêchée par un dissentiment entre les deux Assemblées sur l'un des innombrables détails dont il se compose. Par esprit de concorde et de conciliation, ce danger a toujours été évité jusqu'ici. La Chambre a reconnu au Sénat le droit d'en appeler à une seconde délibération, et le Sénat ne s'est pas obstiné à maintenir les amendements que la Chambre persistait à refuser. Mais tandis que la Chambre voyait dans cet acquiescement final la reconnaissance au moins tacite de sa prérogative, ce n'était aux yeux du Sénat qu'un acte de conciliation et de bonne et prudente politique. Il y a lieu de remarquer, toutefois, que jamais on n'a réclamé de la Chambre une semblable condescendance ; d'où l'on peut conclure que, sans se rendre bien compte des motifs de cette distinction, le Sénat lui-même n'a pu méconnaître qu'en cette

matière, comme au surplus en toute matière, et malgré l'égalité de leurs pouvoirs législatifs, la situation des deux Assemblées n'est pas identiquement la même. La raison de cette différence ne doit pas être cherchée, selon nous, ni dans les précédents de nos assemblées, ni dans ceux des pays étrangers, puisque, à la différence de la Chambre des pairs, le Sénat actuel est élu comme la Chambre des députés, et à la différence de la Chambre des lords, du Sénat américain, ou du Conseil des États suisses, il ne représente pas des intérêts de caste ou des intérêts locaux. La question, d'ailleurs, devrait recevoir la même solution, alors même que le Sénat serait nommé directement par le suffrage universel.

462. Si en fait et d'après une jurisprudence parlementaire qui date maintenant de plusieurs années, le dernier mot en matière financière a appartenu à la Chambre des députés, il importe d'examiner si cette jurisprudence, à laquelle le Sénat ne s'est jusqu'ici résigné que sous réserve de son droit, ne se trouve pas fondée en droit et n'est pas l'application nécessaire et légitime de la Constitution elle-même. Pour nous, cela n'est pas douteux. Le droit de la Chambre ne nous paraît pas pouvoir être sérieusement contesté. Ce n'est pas, selon nous, parce qu'elle a d'après la Constitution l'initiative, puisqu'en toute autre matière l'initiative ne met aucun obstacle au droit d'amendement, ni parce qu'elle est élue directement par le suffrage des contribuables, puisque le mode d'élection particulier au Sénat le fait naître également du choix des contribuables. La raison pour laquelle la Chambre doit avoir le dernier mot en matière financière est la même qui fait qu'elle exerce la prépondérance politique, qu'elle fait et défait les ministères, qu'elle imprime sa direction au gouvernement. Et cette raison est que si la Chambre abuse de son pouvoir, la Constitution fournit le moyen d'en réprimer l'abus, tandis qu'elle ne donne aucun remède aux abus de pouvoir où le Sénat pourrait se laisser entraîner. Ce moyen, ce remède, c'est la dissolution. Si le gouvernement, d'accord avec le Sénat, juge que les résolutions de la Chambre, en matière financière comme en toute matière mettent obstacle à la bonne marche des affaires publiques, ils ont le droit de faire appel au pays, en dissolvant la Chambre. Ce droit n'appartient pas à la Chambre ni au

gouvernement vis-à-vis du Sénat ; de telle sorte que si le Sénat abusait de ses pouvoirs, la Constitution, à la différence de toutes les constitutions antérieures, de toutes celles au moins qui ont établi le régime parlementaire, ne contient aucune disposition qui donne le moyen d'y remédier. C'est pour cela, comme nous le verrons plus loin, que très justement et, presque sans résistance, le Sénat a abandonné à la Chambre la direction politique et qu'il doit aussi, selon nous, lui laisser le dernier mot en matière financière.

SECTION II.

ATTRIBUTIONS D'ORDRE GOUVERNEMENTAL ET ADMINISTRATIF.

§ 1. — Direction gouvernementale.

ARTICLE PREMIER. — *Organisation des départements ministériels.*

463. Si le Président de la République n'a, comme nous l'avons vu, en matière législative qu'un pouvoir limité à l'initiative, à la discussion et à la promulgation des lois, sans droit de sanction ni de *veto*, il exerce dans sa plénitude le pouvoir réglementaire. C'est la conséquence forcée de sa fonction essentielle, qui est d'assurer l'exécution des lois (1). Nous n'avons pas à exposer ici ce qui concerne ce pouvoir réglementaire ; mais il n'est pas sans intérêt de rappeler les sages traditions qui jusqu'ici ont été généralement suivies en France, relativement à la rédaction des lois et à la très large part qu'elles laissent aux mesures réglementaires. Sous ce rapport, on en a fait la remarque (2), les usages français diffèrent sensiblement de ceux d'autres pays. En Angleterre, par exemple, la

---

1) L. 25 février 1875, art. 3.
(2) Vivien, *Etudes administratives*, tome I, chap. III.

loi s'attache à prévoir et à régler tous les cas, à entrer dans les détails les plus minutieux et à fournir elle-même à ceux qui doivent l'appliquer les indications les plus précises. Chez nous, au contraire, les lois, au moins les meilleures de nos lois se contentent de poser les principes fondamentaux, les règles les plus générales, laissant aux autorités chargées de leur exécution d'en faire l'application aux cas particuliers. Cependant, il convient d'ajouter que, dans ces derniers temps, les procédés législatifs se sont sensiblement modifiés en France. On remarque de plus en plus dans nos lois une tendance fâcheuse à s'embarrasser d'une foule de dispositions d'un caractère purement réglementaire. La conséquence de cette manière de procéder est d'abord l'encombrement des textes législatifs et la difficulté d'en dégager les principes essentiels et l'esprit général, et ensuite l'inconvénient grave de donner la fixité législative à des règles qu'il y aurait intérêt à laisser se modifier suivant les temps et les lieux.

464. Ce n'est pas seulement par l'élection du Président de la République, par la nécessité pour les ministres d'avoir la confiance de la Chambre, par le vote du budget, par le droit de mettre en accusation les ministres et même, dans certains cas, le Président de la République, que le parlement impose sa volonté au pouvoir exécutif. Malgré le principe de la séparation des pouvoirs, les cas sont nombreux où les Chambres législatives interviennent très légitimement dans des matières qui sont essentiellement d'ordre administratif. Il est impossible d'énumérer tous les cas, ni même seulement ceux qui sont formellement prévus par des textes précis. Nous devons néanmoins indiquer les principaux.

465. Une grande controverse s'est élevée sur la question de savoir si le pouvoir exécutif pouvait, de son autorité propre, organiser à son gré les départements ministériels, supprimer ou créer des ministères. La Constitution de 1791, ou plus exactement le décret du 27 avril-25 mai 1791 (art. 2), la Constitution de l'an III (art. 150) et la Constitution de 1848 (art. 66), réservaient expressément au pouvoir législatif le droit de fixer le nombre des ministres et leurs attributions. Les Chartes de 1814 et de 1830, les Constitutions de 1852 et de 1870 étaient muettes sur ce point, et leur silence fut à plu-

sieurs reprises interprété en ce sens que le droit de déterminer le nombre des ministères et leurs attributions appartient au pouvoir exécutif. La Constitution de 1875 ne contenant également à ce sujet aucune règle précise, on eut bientôt à se demander si l'on devait appliquer le principe posé dans les Constitutions républicaines antérieures ou suivre l'usage de la monarchie constitutionnelle et du second Empire. La question fut posée dans la Chambre des députés (séance du 8 décembre 1881), à l'occasion de la création du ministère de l'agriculture et du ministère des arts. Elle ne fut pas formellement tranchée; mais les Chambres, ayant voté les crédits nécessaires pour le fonctionnement du ministère de l'agriculture, et plus tard, après la chute du cabinet Gambetta, ceux nécessaires au rattachement du service des beaux-arts à l'instruction publique, semblent avoir, par cela même, reconnu au pouvoir exécutif le droit de créer et de supprimer des ministères, d'en régler le nombre et les attributions. Théoriquement, cette solution nous semble prêter à bien des objections; elle nous paraît peu compatible avec les principes républicains; mais elle offre peu de dangers pratiques, puisque le pouvoir législatif a toujours le droit et le moyen, ici comme partout, de faire prévaloir sa volonté, soit par voie d'interpellation, soit par le rejet des crédits.

Article II. — *Droit de paix et de guerre.*

466. La question des droits respectifs du parlement et du pouvoir exécutif dans l'exercice du droit de paix et de guerre est l'un des plus difficiles et en même temps des plus importants problèmes de notre droit public. On sait avec quelle ampleur et avec quelle passion cette question fondamentale, qui intéresse à si haut degré la vie nationale tout entière, a été discutée en 1789, et la solution qui lui fut donnée à cette époque dans la Constitution de 1791.

En principe, selon cette Constitution (1), la guerre ne peut

(1) Const. 1791, tit. III, chap. III, art. 2.

être décidée que par un décret de l'Assemblée nationale, décret qui ne peut pas être rendu sur une proposition émanant de l'initiative parlementaire, mais uniquement sur la proposition formelle et nécessaire du roi, et pour la validité duquel la sanction du roi est également nécessaire. Dans le cas d'hostilités imminentes ou commencées, d'un allié à soutenir ou d'un droit à conserver par la force des armes, le roi doit en faire immédiatement notification au Corps législatif, qui décide si la guerre doit ou non être faite. Son avis est obligatoire pour le gouvernement; s'il est contraire à la continuation de la guerre, et si le Corps législatif trouve que les hostilités commencées soient une agression coupable de la part des ministres ou de quelque autre agent du pouvoir exécutif, l'auteur de l'agression peut être puni criminellement. Enfin, pendant tout le cours de la guerre, le Corps législatif peut requérir le roi de négocier la paix, et le roi est tenu de déférer à cette réquisition.

Le principe qu'il appartient au seul Corps législatif de déclarer la guerre est reproduit en termes plus ou moins accentués dans les Constitutions de l'an III, de l'an VIII et de 1848. Les deux Chartes, au contraire, et les Constitutions de 1852 et de 1870 attribuent au chef de l'Etat le droit de déclarer la guerre.

L'article 9 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, se rattachant à la tradition des constitutions républicaines, stipule en termes clairs et formels que « le Président de la République ne peut *déclarer la guerre* (1) sans l'assentiment préalable des deux Chambres ». Et le rapporteur en a précisé le sens dans ce résumé : « Sans doute le chef de l'Etat, qui dispose de la force armée (2), a *le droit et le devoir* de prendre toutes les mesures exigées par les circonstances pour ne pas laisser surprendre la France par une invasion. Ce droit est plus nécessaire aujourd'hui que jamais. Nous ne voulons pas affaiblir une prérogative qui protège l'indépendance et l'exis-

(1) La Constitution de 1848 disait : *Ne peut entreprendre* (art. 54). La disposition de l'article 9 est moins explicite; mais, d'après la déclaration formelle du rapporteur elle a le même sens.
(2) L. 25 février 1875, art. 3.

tence du pays. Ce que nous demandons, c'est que la France reste maîtresse de ses destinées; c'est qu'on ne puisse ni *entreprendre* ni *déclarer la guerre sans son aveu* ».

Cette doctrine, qui depuis 1789 est celle de toute l'école libérale, sauvegarde, si elle est loyalement et consciencieusement appliquée, les intérêts complexes que met en jeu l'éventualité d'une guerre. Si, d'un côté, le droit de la nation de n'être jeté dans les périls d'une guerre que par sa volonté formelle est un principe absolu auquel, dans aucun cas, aucune dérogation ne peut être permise, on ne saurait méconnaître, d'un autre côté, que le salut public lui-même peut exiger, dans certaines circonstances (en cas d'invasion imminente), que le pouvoir exécutif, qui concentre tous les renseignements et qui a sous la main la force armée, prenne d'urgence les mesures de défense nécessaires. Ces mesures, il les doit prendre sous sa responsabilité, et sa responsabilité serait également engagée s'il ne les prenait pas. Enfin, quoique la Constitution de 1875, à la différence de celles qui l'ont précédée dans le même esprit, ne le dise pas, il est certain que le premier devoir du gouvernement, en cas de guerre imminente, est d'en référer aux Chambres, et, si elles ne sont pas en session, de les convoquer immédiatement. La disposition laconique de l'article 9 de la loi de 1875 trouve son commentaire dans les règles précises de la Constitution de 1791. La responsabilité des ministres et, le cas échéant, celle du Président de la République, sont, avec le vote des subsides, la sanction du droit des Chambres législatives, droit absolu en cette matière.

467. L'article 9 de la loi du 16 juillet 1875 ne spécifie pas d'ailleurs dans quelle forme l'assentiment des deux Chambres doit être donné. Il ne semble pas dès lors que la forme d'une loi soit indispensable, comme l'exigeaient les Constitutions de 1791 et de l'an III. Il suffit que l'assentiment soit certain et préalable, qu'il résulte d'ailleurs soit d'une déclaration formelle sous forme de loi, soit d'un vote de subsides, soit d'un ordre du jour motivé. C'est ainsi que l'article 9 a été entendu et pratiqué, et il nous paraît que la jurisprudence appliquée dans ce cas est très correcte, qu'il n'y aurait aucun avantage et que, le plus souvent, il y aurait impossibilité de faire précéder des actes de guerre d'une délibération solennelle. Ce

qui importe, ce qui est la sauvegarde de la nation, c'est que l'assentiment des Chambres, sous quelque forme qu'il s'exprime, soit donné préalablement, et que la responsabilité du gouvernement soit engagée de ce chef au plus haut point. Il appartient à la vigilance et au patriotisme des Chambres de maintenir et de faire respecter ce principe, qui est la sauvegarde de la nation.

468. L'assentiment des Chambres, nécessaire quand il s'agit de déclarer la guerre, ne l'est pas moins quand il s'agit de traiter. En principe, c'est le Président de la République qui négocie les traités et qui les ratifie ; il doit en donner connaissance aux Chambres *aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent* (1). On comprend, en effet, que certains traités ne pourraient sans inconvénient grave, ni même sans péril, être rendus publics au moment même de leur signature ; mais, d'un autre côté, on ne saurait admettre que le pouvoir exécutif pût contracter, au nom de la nation et à son insu, des engagements créant pour elle des obligations et des charges. La seule prérogative qui lui appartienne, c'est de choisir, sous sa responsabilité, pour communiquer au parlement les traités conclus par lui, le moment où cette communication peut se faire sans compromettre l'intérêt et la sûreté de l'Etat.

469. Ce n'est pas d'ailleurs seulement par la connaissance qui doit leur être donnée des traités conclus que les Chambres exercent leur droit de contrôle sur ces actes si importants du pouvoir exécutif ; le deuxième paragraphe du même article 8 dispose que « les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne seront définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ». La conséquence de cette disposition est que le Président de la République ne peut pas, avant le vote des deux Chambres, ratifier les traités conclus par lui.

---

(1) L. 16 juillet 1875, art. 8.

On ne saurait méconnaître que les deux paragraphes de l'article 8 sont empruntés à deux traditions différentes : le premier à la tradition des deux Chartes qui donnaient au roi le droit de *faire les traités de paix, d'alliance et de commerce* (1), et le deuxième à celle de la Constitution de 1848 qui, après avoir conféré au Président de la République le droit de négocier et de ratifier les traités, ajoute, sans distinction : « *Aucun traité n'est* définitif qu'après avoir été approuvé par l'Assemblée nationale (2). »

470. L'énumération comprise dans le deuxième paragraphe de l'article 8 ne semble pas pouvoir être entendu dans un sens moins large que la disposition si générale de la Constitution de 1848. Cependant, il y a lieu de remarquer que, par une omission singulière et qui n'a pas été expliquée, les traités d'alliance ne figurent pas dans le texte de 1875 parmi ceux qui ne deviennent définitifs qu'après approbation donnée par les Chambres. Ce sont ces traités pourtant qui, plus que tous autres, engagent le pays et peuvent entraîner les plus graves conséquences. Il ne nous paraît pas douteux qu'ils sont compris soit dans le terme général de *traité de paix*, soit parmi les traités *qui engagent les finances de l'Etat* et que, de toute façon, l'approbation du Parlement est nécessaire pour qu'ils puissent produire effet.

471. En dehors de ce cas, et en présence des termes si compréhensifs du paragraphe 2 de l'article 8, et du commentaire que leur a donné le rapporteur, M. Laboulaye, on ne comprend guère qu'un traité quelconque puisse ne pas être soumis aux Chambres. Cependant le traité de Berlin ratifié par le Président de la République a été publié à l'*Officiel* le 6 septembre 1878, pendant la prorogation des Chambres et sans que celles-ci aient été appelées à l'examiner. On a considéré que ce traité, qui réglait les questions soulevées par la guerre russo-turque, n'était pas proprement un traité de paix, mais plutôt une sorte d'arbitrage exercé par les grandes puissances et que d'ailleurs il ne créait pour la France aucun

(1) Charte 1814, art. 13. Charte 1830, art. 14.
(2) Art. 53.

engagement. Nous pensons toutefois que cette procédure n'est pas correcte et ne saurait servir de précédent. Le principe essentiel de nos institutions est que l'approbation du parlement est nécessaire pour tous les actes qui intéressent l'existence nationale, et c'est dans cet esprit que l'article 8 a été rédigé et voté.

472. Mais le droit d'approuver et, par conséquent, d'improuver et de rejeter les traités qui leur sont soumis, ne donne pas aux Chambres celui d'intervenir dans les négociations. Elles ne peuvent imposer au gouvernement, en aucune matière, l'ouverture des négociations, ni les règles d'après lesquelles il serait tenu de les conduire. C'est ce qui a été reconnu à la Chambre des députés dans les séances du 23 février et du 4 juin 1880, et au Sénat dans celle du 15 juin 1880. A la Chambre, il s'agissait de clauses à introduire dans les traités de commerce. Le président, M. Gambetta, déclara, avec l'entier assentiment de la Chambre, que ces propositions étaient inconstitutionnelles, le gouvernement ayant seul le droit de négocier ces traités et le droit des Chambres se bornant à les approuver ou à les rejeter. Au Sénat, le ministre des affaires étrangères accentua la même doctrine, en refusant de répondre à une question par laquelle on lui demandait s'il avait l'intention de négocier des traités de commerce. « Le gouvernement, dit M. de Freycinet, négocie et conclut des traités sous sa responsabilité. C'est un droit constitutionnel. Le droit du parlement est d'accepter ou de repousser les traités ainsi négociés. Je crois que la division des attributions est parfaitement nette et qu'il ne dépend de personne de la changer. Je crois que si je venais déclarer au nom du gouvernement que je ne conclurai pas de traité avant une époque déterminée, je modifierais l'équilibre des pouvoirs, établi par la Constitution dans cet ordre de questions. »

473. Le droit constitutionnel des Chambres est d'approuver ou de rejeter des traités qui leur sont soumis, ce qui implique pour elles le droit de les discuter dans leur ensemble et dans toutes leurs parties. Mais elles n'ont pas celui de les amender. Elles les approuvent ou les rejettent en bloc par leur vote sur une loi composée d'un article unique.

474. Cependant on a reconnu qu'il était légalement pos-

sible et qu'il serait très opportun de ménager aux Chambres le moyen de faire connaître, avant le vote définitif, leurs objections, soit sur l'ensemble, soit sur telles ou telles clauses d'un traité. Les règlements des deux Chambres règlent de la même façon la procédure à suivre dans ce cas. Régulièrement, les projets de loi portant approbation d'un traité sont soumis, comme les autres, à deux délibérations dans chacune des deux Chambres. Si, dans l'une ou l'autre de ces délibérations, il y a opposition à quelqu'une des clauses des traités, cette opposition se produit sous forme de demande de renvoi à la commission, et cette demande doit être imprimée et distribuée au moins vingt-quatre heures à l'avance. La Chambre statue sur le renvoi, après débats. Si le renvoi est ordonné, la commission fait un rapport d'ensemble qui doit être imprimé ou distribué sur les différentes clauses contestées et renvoyées à son examen. Elle conclut à l'adoption, au rejet ou à l'*ajournement* du projet de loi. Quand la Chambre se prononce pour l'ajournement, elle le motive en ces termes : « La Chambre (le Sénat), appelant de nouveau l'attention du gouvernement sur telle ou telle clause du traité, sursoit à donner l'autorisation de ratifier. »

Lorsque l'urgence a été déclarée, la commission présente son rapport sur les clauses renvoyées à son examen après la clôture de la discussion sur les articles non contestés (1).

L'ajournement du projet n'empêche pas d'ailleurs le gouvernement de le représenter, s'il le juge à propos, sans observation des délais ordinaires. Cette procédure, quoiqu'elle ne se fonde sur aucun texte de loi, nous paraît aussi correcte qu'opportune.

475. C'est également sans un texte formel que l'on refuse aux Chambres le droit d'amender les traités soumis à leur approbation. Si ce droit d'amendement leur était reconnu, il est clair que le droit de négocier les traités que la Constitution confère au seul Président de la République serait singulièrement amoindri et entravé dans son action. Mais d'un autre côté il n'est pas moins certain que si les Chambres

(1) Règl. S., 75. Règl. Ch., 32.

se trouvaient forcées d'approuver ou de rejeter *de plano*, leur droit d'autoriser la ratification ne pourrait également s'exercer librement en bien des cas. Aucun texte ni aucun principe ne mettent obstacle au compromis adopté par le règlement des deux Chambres et qui n'a été contesté par personne. Avant d'émettre un vote définitif, elles en refèrent au gouvernement et lui demandent si par de nouvelles négociations il ne pourrait pas obtenir la modification des clauses qui leur paraissent inacceptables. Cet appel d'ailleurs ne lie en rien le gouvernement : le vote de la loi même ne se trouve ajourné que s'il l'accepte. Il peut à toute heure, et malgré l'ajournement voté, demander aux Chambres de se prononcer sur le fond.

476. Ce qui a été dit des traités en général s'applique aux conventions diplomatiques (monétaires, postales, consulaires, etc.) qui ne sont que des traités de moindre importance, mais le plus souvent de nature à engager les intérêts économiques du pays.

Article III. — *Cas d'intervention administrative.*

477. Les lois constitutionnelles attribuent encore au parlement le droit d'accorder des amnisties (1). Mais en dehors des lois constitutionnelles, un grand nombre de lois spéciales exigent le concours ou l'assentiment du pouvoir législatif pour certains actes qui sont, par leur nature, du domaine du pouvoir exécutif, mais qui réclament des garanties particulières à raison de leur influence sur la liberté ou les droits des citoyens ou sur la fortune publique. Il est impossible d'en donner ici l'énumération et nous nous contenterons d'en citer quelques-unes des plus importantes, renvoyant pour les détails et l'application aux articles spéciaux qu'elles concernent.

478. C'est une loi qui, sauf les cas d'exception, déclare l'état de siège ; qui fixe les conditions du service militaire,

(1) L. 25 février 1875, art. 3.

la composition des corps d'armée, divisions et brigades, les cadres des troupes de terre et de mer, l'effectif des corps de troupe, l'équipement et l'administration de l'armée, la construction des places de guerre et leur suppression.

C'est une loi qui autorise les grands travaux publics, les chemins de fer d'intérêt départemental; qui reconnaît les établissements d'instruction supérieure et qui les supprime; qui fixe les limites de nomination dans la Légion d'honneur ou autorise à les dépasser.

C'est une loi qui autorise l'aliénation des forêts domaniales et celle des immeubles domaniaux de grande valeur.

Enfin, c'est par la loi que sont déterminés le nombre et la circonscription des départements, leurs chefs-lieux, la date des sessions des conseils généraux, la création des communes nouvelles, les octrois, etc., etc.

Nous ne croyons pas utile de prolonger cette énumération; disons seulement, d'une manière générale, que les Chambres ont une tendance de plus en plus marquée à étendre le domaine législatif et à restreindre le domaine proprement réglementaire, ce qui n'est pas sans entraîner des inconvénients de plus d'un genre, parmi lesquels nous nous contenterons d'indiquer l'extrême amoncellement des projets et surtout des propositions de loi, et les retards qu'il impose nécessairement à l'œuvre législative proprement dite.

§ 2. — Direction politique.

479. Outre les cas très nombreux où les Chambres règlent par la voie législative des questions qui, par leur nature, sont plutôt du ressort du pouvoir exécutif, leur intervention dans l'exercice du pouvoir exécutif se produit incessamment sous des formes plus directes et plus décisives. Le principe de la séparation des pouvoirs, appliqué comme nous l'avons vu, dans toute sa rigueur, dans les constitutions de la période révolutionnaire, n'a pas pu se maintenir intégralement dans la pratique des gouvernements parlementaires. Il a dû céder à un autre principe qui est l'essence même de ces gouvernements, au principe que c'est au parlement qu'il appartient

d'imprimer sa direction au pouvoir exécutif. Il en est ainsi particulièrement dans notre République parlementaire, où la suprématie des Chambres, dans les limites très larges et un peu flottantes tracées par la Constitution, est le caractère fondamental de nos institutions, bien plus qu'elle ne l'était dans la monarchie parlementaire. Cette intervention est légitime et salutaire, si elle s'exerce publiquement au grand jour de la tribune, si elle se contente d'être réellement dirigeante, c'est-à-dire de marquer la ligne sur laquelle le gouvernement doit se mouvoir, soit pour l'administration intérieure, soit pour la gestion des affaires étrangères. Elle serait excessive et nuisible si les membres des assemblées entendaient l'exercer individuellement dans le secret des bureaux ministériels,ou si les Chambres prétendaient s'immiscer dans tous les détails de l'administration et s'imposer à tous les actes ministériels. La ligne de démarcation entre ces deux modes d'intervention est difficile à tracer, et plus difficile encore à maintenir dans la pratique.

Il n'est pas un acte de l'administration qui ne puisse en certaines circonstances nécessiter et légitimer l'intervention des Chambres : c'est aux Chambres elles-mêmes, et aux Chambres seules, qu'il appartient de se modérer dans l'exercice de ce droit, de manière que ce qui doit être une garantie pour les citoyens ne dégénère pas en une entrave et une gêne pour l'administration. Il est d'ailleurs de l'intérêt du pouvoir législatif de s'imposer, en cette matière infiniment délicate, la plus grande réserve : moins il fera sentir son autorité dans les détails, plus elle sera décisive dans l'ensemble. Plus le gouvernement sera libre dans son domaine naturel, plus sa responsabilité sera grande et efficace.

480. En principe, le parlement exerce et épuise son droit en donnant ou en refusant sa confiance au ministère choisi par le chef du pouvoir exécutif, et ses résolutions à cet égard peuvent s'exprimer de diverses façons :

1° Par un vote formel de non-confiance, dont notre histoire parlementaire présente plusieurs exemples fameux, notamment le vote des 221 en 1830, et le vote des 363 en 1877.

2° Par un ordre du jour motivé, voté à la suite d'une interpellation (n° 487 *inf.*);

3° Par le rejet d'une loi impliquant un intérêt politique considérable.

La sanction éminente de ce droit du parlement est le pouvoir de refuser le budget, et celui de mettre en accusation le ministère, et même, en certains cas, le Président de la République.

481. Aucune disposition légale n'établit, quant à l'exercice de ce droit, aucune distinction entre les deux Chambres. A consulter les textes, il semble au contraire que leurs droits sont égaux et identiques, comme le sont d'ailleurs leurs prétentions bien des fois exprimées. Il faut remarquer, en outre, que sur les divers modes d'exercice de cette intervention, les règlements des deux Chambres renferment, comme nous le verrons, des dispositions analogues et même identiques. Mais dans la réalité, il en est tout autrement. Partout où il existe deux Chambres, il faut de toute nécessité, et sous peine de créer l'anarchie, que la prépondérance politique appartienne à l'une d'elles. Il en était ainsi sous la monarchie constitutionnelle : le droit prépondérant de la Chambre des députés s'y est plusieurs fois exercé, et, quoique contesté en théorie au nom de la prérogative royale, il s'est fait reconnaître en fait, avec son correctif, le droit de dissolution attribué au roi. La Chambre des pairs ne pouvait prétendre au même pouvoir, à raison de son origine d'abord, mais aussi à cause de ce fait que son opposition pouvait toujours être écartée par une promotion de pairs.

482. La situation du Sénat dans notre Constitution est toute différente, et si les rapports entre les deux Chambres, en ce qui concerne la direction politique, sont les mêmes que sous la monarchie constitutionnelle, cela ne peut être par les mêmes raisons. Non seulement le pouvoir exécutif n'a aucune prise sur la composition du Sénat, mais il n'a aucun recours contre ses résolutions, et si un conflit s'élevait entre le Sénat et lui, la Constitution ne fournirait aucun moyen de le résoudre. D'un autre côté, le Sénat a le droit d'autoriser le Président de la République à dissoudre la Chambre des députés, à faire appel au pays dans le cas où il jugerait que la direction imposée par la Chambre au gouvernement est contraire aux vrais intérêts du pays et à la volonté de la nation. Telles sont, croyons-

nous, les raisons qui font que la direction politique ne peut être revendiquée par le Sénat. Peu importe son origine : qu'il soit nommé directement par le suffrage universel, ou par un suffrage à plusieurs degrés, la direction politique lui échappe par le double motif que, d'une part, il ne peut en aucun cas être frappé de dissolution, de manière que s'il avait ce droit de direction politique, il serait en réalité le maître unique et sans recours possible du gouvernement tout entier, et que d'autre part, la Constitution, au cas de conflit entre la Chambre et le Président de la République, l'autorise à dire s'il y a lieu à vider ce conflit par un appel au souverain.

483. Nous pensons donc que c'est à juste titre que la direction politique est revendiquée par la Chambre et lui est, en fait, reconnue, non seulement parce qu'il en a toujours été ainsi dans tous les pays constitutionnels, parce qu'elle est la maîtresse du budget, parce qu'elle représente plus directement la souveraineté nationale, mais encore et surtout parce que, dans notre régime constitutionnel, la Chambre des députés peut seule être dissoute et que, par conséquent, un conflit survenant entre elle et le pouvoir exécutif ou le Sénat est seul susceptible d'être résolu régulièrement par un appel au pays.

484. Ajoutons que la situation respective que nous croyons devoir attribuer aux deux Chambres, quant à la direction politique prépondérante, est encore confirmée par leurs attributions judiciaires. C'est à la Chambre qu'il appartient de mettre en accusation les ministres : c'est au Sénat qu'il appartient de les juger. Ainsi, en cas de conflit grave, entre la Chambre et le pouvoir exécutif, c'est au Sénat qu'appartient la solution, soit qu'il s'associe au pouvoir exécutif pour faire un appel au pays, soit que, refusant la dissolution, il se mette avec les Chambres et se constitue en cour de justice pour juger ceux qu'elle lui dénonce. Comprendre ainsi le rôle éminent du Sénat, ce n'est certes pas l'abaisser, ni l'amoindrir.

485. Cette prépondérance de la Chambre qui résulte, suivant nous, de la nature des choses et de l'esprit de la Constitution, ne doit s'entendre que de la direction suprême de l'action politique : c'est la Chambre qui fait et défait les ministères.

Mais cette prérogative ne porte pas atteinte au droit du Sénat de contrôler la politique générale, d'avertir le gouvernement, de porter ses investigations, comme la Chambre elle-même, sur tous les actes du pouvoir exécutif, de les approuver et de les improuver. Ce droit s'exerce dans l'une et l'autre Assemblée, par les questions, les interpellations et les rapports sur les pétitions.

Article premier. — *Questions.*

486. Tout membre de l'une ou l'autre Assemblée peut poser des questions aux ministres. Suivant le règlement du Sénat, la question n'est portée à la tribune que si le ministre y consent; suivant celui de la Chambre, il suffit qu'il soit averti. Mais d'après des précédents nombreux, le ministre peut ne pas accepter une question et dans ce cas, la Chambre se refuse à la laisser poser. En règle générale, les questions doivent être posées au commencement ou à la fin des séances, afin de ne pas interrompre les délibérations en cours; mais des exceptions nombreuses sont apportées à cette règle qui ne se trouve d'ailleurs que dans le règlement de la Chambre. Les règlements des deux Assemblées sont d'accord pour décider que l'auteur de la question a seul le droit de répondre au ministre; aucun autre membre n'a le droit d'intervenir (1).

Le débat se termine sans vote; mais il arrive assez souvent que, pour lui donner une sanction, la question soit transformée en interpellation; dans ce cas, on applique la procédure que nous allons résumer.

Article II. — *Interpellations.*

487. Le droit d'interpellation peut être exercé par les membres de l'Assemblée, mais seulement à l'égard d'un ou de plusieurs ministres, et non de collègue à collègue. La demande d'interpellation doit être remise par écrit au président et expli-

(1) Poudra et Pierre, 1539 et suiv., *ibid.*; Règl. S. 82; Règl. C. 47.

quer sommairement son objet. Le président en donne lecture à l'Assemblée, et celle-ci, après avoir entendu soit le ministre qu'elle concerne plus spécialement, soit le président du conseil ou l'un des autres membres du gouvernement fixe, sans débat le jour où l'interpellation sera faite. Le règlement du Sénat dispose que le vote sur cette fixation a lieu par assis et levé. Cette disposition n'est pas reproduite dans le règlement de la Chambre; mais les deux règlements statuent uniformément que les interpellations sur la politique intérieure ne peuvent être renvoyées à plus d'un mois. L'on a voulu concilier ainsi le droit absolu des assemblées et de chacun de leurs membres avec les nécessités gouvernementales qui, dans un intérêt d'ordre public ou tout simplement dans le but de recueillir les documents et renseignements, peuvent exiger que l'interpellation ne soit pas discutée immédiatement.

488. C'est par une considération analogue qu'aucun délai n'est imposé pour la fixation des interpellations sur la politique extérieure, un débat public pouvant sur ce terrain avoir les conséquences les plus graves et les plus dangereuses. C'est aux assemblées à apprécier, après avoir entendu les observations et propositions du gouvernement, l'opportunité ou la non-opportunité de l'interpellation; quand il ne s'agit que de la politique intérieure, les inconvénients sont dans tous les cas moins grands, et le respect du droit des minorités ne permet pas d'autoriser les majorités à écarter systématiquement et indéfiniment les réclamations qu'elles veulent porter à la tribune.

489. Si un ministre ne peut pas empêcher l'Assemblée de mettre une interpellation à son ordre du jour, il ne peut pas être forcé d'y répondre, si, dans sa conscience, il croit ne pas pouvoir le faire (1).

490. Le débat peut se terminer, soit par un ordre du jour pur et simple, soit par un ordre du jour motivé. L'ordre du jour pur et simple, s'il est réclamé, a toujours la priorité. Les ordres du jour motivés doivent être rédigés par écrit et déposés sur le bureau du président qui en donne lecture. L'As-

(1) Voy. les précédents, Poudra et Pierre, n° 1555.

semblée statue sur la question de priorité, ou, si elle le juge à propos, elle peut, sur la demande d'un de ses membres, renvoyer aux bureaux l'examen des ordres du jour motivés. Le règlement du Sénat, à la différence de celui de la Chambre, ajoute que ce renvoi est de droit lorsqu'il est demandé par le gouvernement.

491. Lorsque ce renvoi a lieu, les bureaux nomment une commission, sur le rapport de laquelle l'Assemblée statue comme en matière d'urgence. La résolution arrêtée par la commission est d'abord mise aux voix. Si elle est adoptée, l'interpellation est close. Au cas contraire, il est statué sur les divers ordres du jour suivant le rang fixé par l'Assemblée, ou, à défaut, dans l'ordre où ils ont été discutés.

492. L'interpellation est close soit par l'adoption de l'un de ces ordres du jour, soit par le rejet du dernier qui ait été mis aux voix. Les demandes d'interpellation peuvent encore être closes par le retrait qu'en font leurs auteurs; mais dans ce cas elles peuvent être reprises par un autre membre de l'Assemblée, et alors la discussion continue et se poursuit comme si les auteurs primitifs la soutenaient encore (1).

Article III. — *Pétitions.*

493. Le droit de pétition a toujours été considéré comme une des sauvegardes nécessaires des droits des citoyens; toutes les constitutions l'ont garanti; quelques-unes, comme celle de 1793, sans aucune limite ni restriction. Mais après les abus qui en avaient été faits pendant la période révolutionnaire, on sentit la nécessité d'en régler l'usage. C'est ainsi qu'après avoir admis le droit absolu des citoyens isolés ou réunis, après avoir autorisé les pétitionnaires à présenter eux-mêmes leurs pétitions à la barre, la loi arriva bientôt à ne plus permettre que les pétitions écrites et signées individuellement et à défendre qu'elles pussent en aucun cas être apportées en personne et présentées à la barre (2). La Consti-

(1) Règl. S. 83-87; R. C. 39-46.
(2) Const. de l'an III, 364.

tution de 1875 n'en parle pas et il est de principe et de jurisprudence constante que des pétitions peuvent être adressées à chacune des deux Chambres soit par des individus isolés, soit par des collections d'individus, par des femmes, des mineurs, même par des personnes condamnées à des peines qui entraînent la perte de la jouissance des droits civils et politiques, ou des étrangers résidant en France ou à l'étranger. Mais les conseils élus, conseils municipaux et d'arrondissement, conseils généraux, ne peuvent délibérer et signer en corps des pétitions (1), quoique leurs membres aient toujours le droit de le faire individuellement.

494. La loi du 22 juillet 1879 *sur le rétablissement à Paris du siège des pouvoirs publics*, reprenant la disposition des deux Chartes, dispose : « Toute pétition à l'une ou l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que par écrit ; il est interdit d'en apporter en personne et à la barre. » (Loi citée, art. 6.)

495. La même loi ajoute une sanction à cette interdiction. En effet, dans son article 7, elle punit d'un emprisonnement de quinze jours à six mois toute infraction à l'article précédent, toute provocation par des discours proférés publiquement ou par des écrits ou imprimés affichés ou distribués, à un rassemblement sur la voie publique ayant pour objet la discussion, la rédaction ou l'apport aux Chambres, ou à l'une d'elles, de pétitions, déclarations ou adresses, que la provocation ait été ou non suivie d'effet. On avait jugé ces dispositions nécessaires au moment où les Assemblées se décidaient à venir reprendre leur siège à Paris.

496. Mais il ne parut pas suffisant de se prémunir contre le danger des pétitions violentes et des députations tumultueuses ; la nécessité de faire des rapports et d'ouvrir une discussion sur toutes les pétitions déposées aurait eu le grave inconvénient d'entraver et d'encombrer le travail législatif, et l'on n'évitait cet inconvénient qu'en ajournant indéfiniment ces rapports au risque de léser les intérêts et les droits des citoyens. On essaya divers procédés pour concilier équita-

(1) Poudra et Pierre, 1517 et suiv., et sup., *ibid.*

blement et raisonnablement ce double intérêt. Voici celui qui est pratiqué actuellement dans les deux Chambres : chaque mois, dans le Sénat comme dans la Chambre des députés, les bureaux nomment une commission des pétitions, composée au Sénat de neuf membres et à la Chambre de onze membres (1). A cette commission sont renvoyées toutes les pétitions qui sont parvenues dans le courant du mois.

497. Toute pétition doit être rédigée par écrit et signée, et indiquer en outre la demeure du signataire ou de l'un d'eux, si elle est revêtue de plusieurs signatures. Les signatures doivent être légalisées, et, dans le cas de refus de légalisation, le pétitionnaire doit en faire mention au bas de la pétition.

498. Les pétitions sont adressées au président de la Chambre ; elles peuvent aussi être déposées sur le bureau de l'Assemblée par un membre qui fait en marge mention du dépôt et signe de son nom.

499. Une pétition apportée ou transmise par un rassemblement formé sur la voie publique ne peut être ni reçue par le président, ni déposée sur le bureau.

500. Toute pétition est inscrite, dans l'ordre de son arrivée, sur un rôle général contenant son numéro d'ordre, la demeure du pétitionnaire, ainsi que l'indication sommaire de l'objet de la demande et, s'il y a lieu, le nom du membre de l'Assemblée qui l'a déposée. Ce rôle est imprimé et distribué.

501. Après leur inscription au rôle, les pétitions sont renvoyées à la commission des pétitions ; néanmoins, si elles se rapportent à une proposition soumise à l'examen d'une commission spéciale, le président de la Chambre les renvoie directement à cette commission; ce renvoi peut être ordonné également par la commission des pétitions.

502. Tout membre de l'Assemblée peut prendre communication des pétitions en s'adressant au président de la commission chargée de leur examen.

---

(1) Règl. S., 17; Règl. C., 20.

503. La commission, après examen, classe les pétitions dans l'ordre suivant :

1° Celles qu'elle juge à propos de renvoyer à un ministre ;

2° Celles qu'elle juge devoir, indépendamment de ce renvoi, être soumises à l'examen de l'Assemblée ;

3° Celles qu'elle ne juge pas devoir être utilement soumises à cet examen. Avis est donné au pétitionnaire de la résolution adoptée à l'égard de sa pétition et du numéro d'ordre qui lui est donné.

504. Un feuilleton, distribué chaque semaine, s'il y a lieu (au Sénat, chaque mois), aux membres de l'Assemblée mentionne le nom et le domicile (ou plutôt la *demeure*, puisque l'indication du domicile n'est pas exigée) du pétitionnaire, l'indication sommaire de l'objet de la pétition, le nom du rapporteur et la résolution adoptée par la commission, avec le résumé succinct de ses motifs.

505. Toutefois, pour prévenir certains scandales possibles, les règlements permettent de n'inscrire au feuilleton la pétition qu'avec son numéro d'ordre, et sans autre indication que le nom du rapporteur et la décision prise ; mais il faut que la commission prenne dans ce cas une décision formelle, à l'unanimité de ses membres présents.

506. Les résolutions prises par la commission des pétitions, lorsqu'elles ne concluent pas à un renvoi à l'examen de l'Assemblée, ne sont pas définitives. Tout membre de la Chambre peut, dans le mois de la distribution du feuilleton, demander la discussion publique d'une pétition, quel que soit le classement que la commission lui assigne. Sur sa demande adressée par écrit au président, le rapport doit être fait de plein droit.

507. Après l'expiration du délai d'un mois, les résolutions de la commission sont définitives à l'égard des pétitions qui ne doivent pas faire l'objet d'un rapport public et elles sont mentionnées au *Journal officiel*.

508. Les autres pétitions sont rapportées en séance publique ; la priorité ou l'urgence peut être demandée pour l'examen d'une pétition, et l'Assemblée décide sans débats par assis et levé. Le règlement de la Chambre stipule pour

ce cas que la demande de priorité ou d'urgence doit être sommairement motivée et que le rapporteur, ainsi qu'un membre du gouvernement, peut toujours être entendu.

509. Quant aux pétitions renvoyées à des commissions spéciales, les deux règlements décident uniformément qu'elles doivent être mentionnées dans les rapports de ces commissions; et pour celles renvoyées aux ministres, que ceux-ci doivent, dans un délai de six mois, faire connaître par une mention portée au feuilleton les suites qu'ils leur auront données (1).

SECTION III.

ATTRIBUTIONS NON LÉGISLATIVES. — ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

§ 1. — Opérations préliminaires. Réunion de l'Assemblée nationale.

510. Outre la révision des lois constitutionnelles, les deux Chambres réunies en Assemblée nationale ont été investies par la loi du 25 février 1875 de l'éminente fonction de procéder à la nomination et au remplacement du Président de la République. C'est sur ce point, on le sait, que s'est engagée dans l'Assemblée nationale de 1871 la lutte décisive entre ceux qui voulaient maintenir la situation provisoire créée par l'institution du septennat, et ceux qui, au contraire, voulaient constituer un gouvernement définitif, en réglant la procédure à suivre après l'expiration des pouvoirs du maréchal de Mac-Mahon. La commission demandait qu'à l'expiration du terme fixé par la loi du 20 novembre 1873 (sur le septennat) le conseil des ministres eût à convoquer immédiatement les deux Chambres qui, réunies en Assemblée nationale, *statueraient sur les résolutions à prendre.* L'amendement Wallon, au contraire, qui est devenu l'article 2 de la loi du 25 février 1875 statuait : « Le Président de la République est élu à la

(1) Règl. S., chap. IX, 97-104; Règl. Ch., chap. VIII, 61-68.

majorité absolue des suffrages par le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible. » A la deuxième délibération, cet article n'obtint qu'une voix de majorité (353 contre 352) ; mais, il n'est pas inutile de le rappeler, à la troisième délibération, la majorité fut de 165 voix (413 contre 248).

511. L'importance de la question politique engagée ne permit pas de mettre en discussion nombre de points qui, à d'autres époques, avaient vivement préoccupé le pouvoir constituant. C'est ainsi que le mode de nomination du Président de la République qui, en 1848, avait été l'objet de débats si passionnés, fut admis sans contestation. L'expérience avait appris combien, dans un pays centralisé comme l'est la France, l'existence d'un chef du pouvoir exécutif, sacré par un vote populaire, était dangereuse pour les institutions libres, et les royalistes aussi bien que les républicains ne pensaient pas à retomber dans une faute si fatale à la patrie. De même, la durée des pouvoirs du Président de la République, qui dépasse dans une si forte proportion celle qui lui était attribuée dans les constitutions républicaines antérieures, en France, en Amérique, en Suisse, ne fut l'objet d'aucune observation. L'Assemblée se sentait en quelque sorte liée par le précédent qu'elle avait créé elle-même en conférant pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon la présidence de la République. Enfin l'existence même d'une magistrature suprême, indépendante, irresponsable sauf le cas de haute trahison, à côté d'assemblées souveraines, ne fut pas davantage débattue.

Nous avons à exposer maintenant la procédure à suivre lorsqu'il s'agit de pourvoir à l'élection et au remplacement du Président de la République.

512. Aux termes de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 16 février 1875, les Chambres doivent être réunies en Assemblée nationale un mois au moins avant le terme légal des pouvoirs du Président de la République. L'on a voulu par là écarter, au moins pour les cas ordinaires, l'inconvénient d'une vacance plus ou moins prolongée dans la haute fonction de chef du pouvoir exécutif, et aussi permettre au nouveau président de composer son ministère, de telle sorte que le

gouvernement pût fonctionner, avec tous ses organes, le jour même de son installation.

513. La convocation de l'Assemblée nationale se fait, comme d'ordinaire, par le pouvoir exécutif. Il ne nous semble pas que cela puisse faire doute; c'est, dans notre Constitution, une règle générale, conforme d'ailleurs au principe que tous actes d'exécution sont de droit dans la compétence du pouvoir exécutif.

514. A défaut de convocation, cette réunion a lieu de plein droit le quinzième jour avant l'expiration des pouvoirs du président en fonction (1). Dans ce cas, c'est au président du Sénat, président de droit du Congrès, qu'il appartient de convoquer l'Assemblée nationale à une date qui ne peut être plus reculée que le quinzième jour; mais il est dans l'esprit de cette disposition, que même sans convocation et sans initiative de personne, tous les membres des deux Chambres devraient se rendre, au jour fixé, dans le lieu des séances de l'Assemblée nationale. Ils y sont convoqués par la loi elle-même.

515. Telle est la procédure préalable dans les cas ordinaires, c'est-à-dire quand la présidence devient vacante par l'expiration de sa durée légale. Lorsque, au contraire, la vacance est la conséquence du décès ou de la démission du président, le pouvoir exécutif est provisoirement et jusqu'à l'élection du nouveau président, remis au conseil des ministres (2).

516. Les deux Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit (3) pour procéder à l'élection. Si les deux Chambres sont en session, la procédure est des plus simples, et, l'expérience l'a montré en 1879, des plus expéditives. A cette époque, les deux Chambres ayant reçu simultanément communication du message par lequel le maréchal de Mac-Mahon donnait sa démission, les présidents des deux Chambres, après s'être entendus, ont annoncé simplement que l'Assemblée se réunirait le même jour pour procéder à son remplacement. C'est ce qui eut lieu le 30 janvier 1879.

---

(1) L. 16 février 1875, art. 3, § 2.
(2) L. 25 février 1875, art. 7, § 2.
(3) *Ibid.*, § 1er, et L. 16 juillet 1875, art. 3, § 3.

517. Mais si la vacance par décès ou démission se produit pendant une prorogation des Chambres, celles-ci doivent rentrer immédiatement en session et se réunir en Assemblée nationale de plein droit et sans qu'il soit besoin d'aucune convocation.

518. Si, au moment de la vacance, la Chambre des députés se trouvait dissoute, les collèges électoraux devraient être immédiatement convoqués (1). Cette convocation devrait être faite sans doute par le conseil des ministres, provisoirement investi, comme nous l'avons dit, du pouvoir exécutif; mais à défaut de convocation, il nous paraît incontestable que les collèges électoraux devraient se réunir de plein droit.

519. La loi constitutionnelle ne prévoit que le cas où la Chambre est absente par suite de dissolution; mais les mêmes règles seraient certainement applicables si elle se trouvait dissoute par suite de l'expiration de son mandat et si l'on avait négligé de pourvoir à son remplacement en temps utile.

520. Chaque fois que la vacance se produit, sans qu'il existe une Chambre des députés légalement constituée, le Sénat doit se réunir de plein droit, par dérogation à la règle générale, suivant laquelle il est interdit à une Chambre de siéger en l'absence de l'autre. On a pensé qu'il convenait de placer à côté du conseil des ministres investi du pouvoir exécutif, pour le contrôler et au besoin pour le réprimer, le seul pouvoir qui, en l'absence de la Chambre, représente la souveraineté nationale; mais la loi qui donne au Sénat cette situation éminente de gardien de la Constitution ne lui assigne aucune attribution spéciale pour ce cas exceptionnel, et il a été reconnu dans la discussion que, pas plus dans ce cas que dans aucun autre, le Sénat ne peut faire, à lui seul, acte de législateur (Voy. Rapport de M. Laboulaye sur la loi du 16 juillet.)

521. L'élection doit se faire à *la majorité absolue des suffrages* (2), ce qui tranche la question du *quorum* dans un sens opposé à celui qui a été adopté pour les résolutions de l'As-

(1) L. 16 juillet 1875, art. 3, § 4.
(2) L. 25 février 1875, art. 2.

semblée nationale réunie en vue de la révision. *Majorité des suffrages ou des voix* et *majorité des votants*, toutes nos lois considèrent ces expressions comme synonymes, et nous ne pensons pas qu'ici elles puissent être entendues autrement que dans leur sens ordinaire. Cela n'a du reste fait doute ni dans le Congrès présidentiel de 1879, ni dans celui de 1885.

522. L'Assemblée nationale réunie en vue de l'élection du Président de la République constitue un véritable collège électoral, et c'est avec raison qu'en 1879, l'Assemblée, par la question préalable opposée à une motion de l'un de ses membres, fit respecter la règle de tous les collèges électoraux : que toutes discussions y sont interdites. En 1885, M. le président Le Royer a fait prévaloir la même doctrine malgré l'opposition d'une partie de l'Assemblée (1).

523. L'Assemblée nationale réunie en vue d'une élection présidentielle est d'ailleurs quant à la présidence, au bureau et aux formes de procéder, régie par les mêmes règles que les Assemblées nationales de révision; nous renvoyons à ce que nous en avons dit plus haut (nos 377 et suiv.).

524. En ce qui concerne ses pouvoirs dans le choix du président, ils sont légalement sans limite. La Constitution ne pose aucune condition d'éligibilité; elle ne dit pas même que le Président doit être français, majeur, et jouir de ses droits civils et politiques; mais d'après les principes généraux sur l'admissibilité aux fonctions publiques, il n'est pas douteux que ces trois conditions s'imposent de plein droit.

525. Peut-on aller plus loin et exiger par exemple l'âge de 30 ans, comme le faisait la Constitution de 1848? En l'absence de tout texte, nous ne le pensons pas.

526. Une seule exception est posée à la règle de l'éligibilité de tous les citoyens français, non pas dans les lois constitutionnelles de 1875, mais dans la loi de révision du 14 mars 1884 dont l'article 2 est ainsi conçu : « Les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la présidence de la République. »

---

(1) Cf. sur le précédent de 1879, Poudra et Pierre. Supplément n° 285, art. 288. Voy. encore *Journal officiel*, séance du 28 décembre 1885.

SECTION IV.

ATTRIBUTIONS JUDICIAIRES.

527. L'institution d'une haute cour de justice pour juger certains crimes particulièrement graves soit par leur nature même, soit à raison de la qualité des personnes auxquelles ils sont imputés, se trouve dans toutes nos constitutions depuis 1791. Mais tandis que la plupart des ces constitutions, et notamment les plus récentes, celle de 1848 et même celle de 1852, confiaient cette haute fonction à un tribunal spécial, formé dans les conditions d'impartialité les plus certaines, les auteurs des lois constitutionnelles de 1875 ont préféré en revenir aux traditions de la monarchie constitutionnelle, en transformant en cour de justice, dans certains cas, l'une des deux Chambres, le Sénat. Par là encore, pour le rappeler en passant, et par la disposition qui attribue à la Chambre des députés l'initiative des poursuites et au Sénat le jugement, se confirme ce que nous avons dit sur le caractère particulier que la Constitution assigne à chacune des deux Chambres : l'une ayant plus particulièrement l'action, l'initiative, la direction politique : l'autre un pouvoir de contrôle, de modération avec lequel concorde fort bien l'exercice des fonctions judiciaires.

528. L'article 9 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, sur l'organisation du Sénat, est ainsi conçu : « Le Sénat peut être constitué en cour de justice pour juger, soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats contre la sûreté de l'Etat. »

Et l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, sur les rapports des pouvoirs publics, développant la disposition de la loi du 24 février, statue en ces termes : « Le Président de la République *ne peut être* mis en accusation que par la Chambre des députés (et seulement dans le cas de haute trahison) et ne peut être jugé que par le Sénat (1). »

---

(1) Cf. L. 25 février 1875, art. 6.

« Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, et, dans ce cas, ils sont jugés par le Sénat. »

« Le Sénat peut être constitué en cour de justice par un décret du Président de la République, rendu en conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentats commis contre la sûreté de l'Etat. Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi. »

Ces textes, comme on le voit, établissent une distinction bien tranchée entre divers cas :

529. 1° Le Président de la République ne peut jamais être mis en accusation que par la Chambre des députés, et il ne peut être jugé que par le Sénat. L'intérêt national a paru exiger que la personne du Président de la République fût entourée de garanties particulières. Nous pensons donc que ce n'est pas uniquement dans le cas de haute trahison, seul cas prévu par la loi du 25 février 1875, que cette procédure doit être suivie et que même pour crimes de droit commun, le Président de la République ne pourrait être mis en accusation que par la Chambre et jugé que par le Sénat. La loi du 16 juillet 1875 ne distingue pas. Et si l'article 6 de la loi du 25 février statue que le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison, il n'a certainement en vue que les crimes politiques, et l'on ne saurait admettre qu'il ait entendu proclamer l'irresponsabilité du Président de la République, par rapport aux crimes de droit commun.

530. 2° Les ministres, au contraire, sont soumis à la juridiction ordinaire pour les crimes et délits de droit commun, et même pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, quand la poursuite n'est pas ordonnée par la Chambre des députés elle-même. Si, par contre, c'est la Chambre des députés qui les met en accusation, ils sont nécessairement jugés par le Sénat. Tel au moins nous paraît être le sens de la disposition un peu ambiguë du paragraphe 2 de l'article 12 précité.

531. 3° Lorsqu'il s'agit d'attentats contre la sûreté de l'Etat, commis par des personnes autres que le Président de la République ou les ministres, le Sénat n'est plus le juge nécessaire,

ni même le juge ordinaire. Il n'est saisi qu'en vertu d'un décret du Président de la République rendu en conseil des ministres qui le constitue en cour de justice et qui par cela même, nous le pensons du moins, détermine sa compétence. Si la Chambre des pairs, dans les cas analogues, commençait par déclarer sa compétence, c'est que la loi qui, selon les Chartes devait définir les attentats dont le jugement lui était attribué, ne fut jamais rendue; il fallait donc que, dans chaque affaire, elle commençât par examiner si les crimes qui lui étaient déférés rentraient par leur gravité dans la classe de ceux dont elle devait connaître, et qu'ensuite de cet examen elle déclarât sa compétence.

532. Après avoir posé ces règles, la loi du 16 juillet 1875 dispose « qu'une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement »; mais cette loi n'a pas encore été rendue et le seul point qui ait été réglé ultérieurement, c'est que le Sénat, lorsqu'il est constitué en cour de justice, désigne la ville et le local où il entend tenir ses séances (1).

533. Il est à remarquer que, pour la procédure préparatoire, la mise en accusation par la Chambre, aussi bien que pour le mode de procéder dans le Sénat, constitué en haute cour, ni la loi, ni les règlements ne donnent aucune règle précise. La Chambre des députés, dans les occasions où elle a dû délibérer sur des demandes de mise en accusation, leur a appliqué les dispositions réglementaires concernant les propositions ordinaires : renvoi à la commission d'initiative, rapport de cette commission et, sur ce rapport, rejet de la proposition ou renvoi aux bureaux pour la nomination de la commission spéciale, etc. Aucune de ces propositions jusqu'ici n'a abouti ; mais si un jour ou l'autre, une mise en accusation était prononcée par la Chambre, l'absence d'une loi réglant la procédure de l'accusation, de l'instruction et du jugement ferait naître de nombreuses et graves difficultés. Pour l'accusation, il est certain qu'il faudrait distinguer entre le cas où la mise en accusation émanerait de la Chambre et les autres.

---

(1) L. 22 juillet 1879, art. 3, § 3.

Dans le premier cas, les fonctions du ministère public devraient nécessairement être remplies par des délégués de la Chambre. Mais dans le cas où l'affaire serait déférée au Sénat par un décret du Président de la République, c'est sans doute le procureur général près la cour d'appel de Paris qui exercerait la poursuite. Quant à l'instruction et au jugement, l'on ne pourrait que s'en référer, autant que possible, aux règles ordinaires et les compléter au moyen des précédents. C'est ainsi qu'en a agi toujours la Chambre des pairs, quand elle a dû se constituer en cour de justice. Dans tous les cas, il faut décider, sous l'empire de la Constitution de 1875, comme on le décidait sous l'empire des deux Chartes, que l'absence de la loi dont la rédaction est non seulement annoncée mais imposée, ne mettrait pas obstacle, le cas échéant, à l'application de l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875. La prescription de cette loi est absolue, impérative, indépendante du règlement de la procédure.

CHAPITRE II.

ATTRIBUTIONS NON LÉGISLATIVES SPÉCIALES AU SÉNAT.

534. Le droit de dissoudre la Chambre des députés figure pour la première fois, en France, dans une Constitution républicaine. Il ne se comprendrait pas avec une assemblée unique, laquelle, même si le pouvoir exécutif était constitué en pouvoir indépendant, n'en représenterait pas moins au plus haut degré la souveraineté nationale. La Constitution de l'an III, qui divisait le pouvoir législatif en deux branches, avait cru prévenir tout conflit en déterminant avec la plus grande précision les attributions des deux Chambres, et surtout en refusant au Conseil des Anciens toute initiative, et en bornant son pouvoir à l'exercice d'un droit de *veto*. Et, quant aux conflits avec le pouvoir exécutif, l'on avait cru les écarter à jamais par l'exacte délimitation des fonctions respectives. Mais dans la République parlementaire, telle qu'elle est organisée par la Constitution de 1875, le droit de dissolution a sa place légitime et nécessaire. Ce gouvernement, en effet, se compose essentiellement d'un chef du pouvoir exécutif non révocable pendant la durée de son mandat, non responsable hors le cas de haute trahison, et d'un parlement qui doit régulièrement imprimer une direction à la gestion politique et administrative des ministres responsables. Dans un régime ainsi constitué, on comprend très bien que le Président et son ministère puissent avoir à l'égard des grands intérêts extérieurs et intérieurs du pays une conception différente de celle du parlement, et que, dans des cas où ce différend s'accentue d'une manière particulièrement grave, ils jugent nécessaire de le faire trancher par la volonté souve-

raine de la nation. Cette consultation solennelle de la nation souveraine n'a rien de contraire aux principes républicains. Si elle est pratiquée loyalement, elle leur donne, au contraire, la plus éclatante consécration, en portant devant le juge suprême, devant le pouvoir constituant, un débat sur lequel les pouvoirs constitués n'ont pu se mettre d'accord. Mais pour que cet appel à la nation soit légitime et efficace, il faut nécessairement qu'il soit réellement adressé à la nation et que la nation y puisse répondre par l'expression la plus nette, la plus certaine de sa volonté. C'est pourquoi, lorsque le parlement est divisé en deux branches, le droit de dissolution ne peut s'exercer qu'à l'égard de celle des Chambres qui est issue directement du suffrage populaire. C'est ce qu'ont justement reconnu les auteurs de la Constitution de 1875.

Quoique en principe ils aient entendu constituer les deux Chambres avec des droits et des pouvoirs identiques, ils n'ont pas pu maintenir en son entier cette parfaite identité d'attributions. Nous avons déjà rencontré plus d'un cas où ils ont dû, par la force même des choses, y porter atteinte; dans la question qui nous occupe, ils ont repoussé presque unanimement la proposition d'un logicien à outrance qui demandait que le Sénat pût être dissous, avec l'autorisation de la Chambre des députés, aussi bien que la Chambre des députés avec l'autorisation du Sénat. Il n'est pas inutile de noter que cet amendement fut rejeté par ceux-là même qui dès lors, et plus encore depuis, ont revendiqué le plus haut l'identité des pouvoirs des deux Chambres. Il fut décidé, avec raison, que la Chambre des députés seule peut être dissoute, et par là même, comme nous l'avons montré plus haut, la Constitution de 1875 a confirmé la tradition déjà ancienne et qui remonte à l'origine même des gouvernements parlementaires, suivant laquelle la direction de la politique générale appartient en propre à la Chambre des députés. Mais la Constitution de 1875 s'écarte, en un point très important, de la tradition parlementaire en subordonnant à l'avis conforme du Sénat l'exercice du droit de dissolution attribué au Président de la République.

535. Le droit de dissoudre la Chambre des députés est un

des attributs essentiels du pouvoir exécutif; mais il ne peut être exercé que sur l'avis conforme du Sénat. Telle est la disposition formelle du paragraphe 1er de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

Cette disposition subit diverses transformations au cours de l'élaboration si prolongée des lois constitutionnelles. Le projet préparé par le gouvernement de M. Thiers contenait un article ainsi conçu : « Lorsque le Président de la République estimera que l'intérêt du pays exige le renouvellement de la Chambre des représentants avant l'expiration normale de ses pouvoirs, il demandera au Sénat l'autorisation de la dissoudre. Cette autorisation ne pourra être donnée qu'en comité secret et à la majorité des voix. Elle devra être donnée dans un délai de huit jours. Les collèges électoraux devront être convoqués dans les trois jours qui suivront la notification faite au Président de la République du vote affirmatif du Sénat. »

Dans le projet de M. de Broglie, la première partie du projet de M. Thiers est reproduite à peu près dans les mêmes termes; mais le délai pour la convocation des électeurs est porté à six mois et il est ajouté que « dans l'intervalle, le Président gouverne avec le Grand Conseil (le Sénat) et devra rendre compte de ses actes aux deux Chambres, dès l'ouverture de la Chambre des représentants ».

La commission, dans un sens, aggrava singulièrement l'une et l'autre de ces dispositions, mais, dans un autre sens, elle en restreignit considérablement la portée. En effet, fidèle à son système de ne rien faire de définitif, elle proposa que le droit de dissolution fût conféré au seul maréchal de Mac Mahon pendant la durée de ses pouvoirs; mais, en revanche, elle voulait que le maréchal exerçât ce droit de son autorité propre, sans approbation et même sans consultation du Sénat, estimant que « l'intervention du Sénat était pleine de périls et qu'elle atténuerait la responsabilité ministérielle »; enfin, comme M. de Broglie, elle demanda pour la convocation des collèges électoraux le délai de six mois, nécessaire, suivant elle, pour apaiser les esprits (1).

(1) Notons que, dans le projet de la commission, le délai s'applique

L'article 5, tel qu'il fut définitivement adopté, avait été proposé par M. Wallon et défendu par M. Dufaure. Il différait du projet de la commission en ce qu'il conférait le droit de dissolution aux Présidents de la République, présents et futurs, et non au seul maréchal de Mac Mahon, et qu'il exigeait l'avis conforme du Sénat; il différait du projet de M. Thiers et de celui de M. de Broglie, en ce qu'il n'exigeait pas que l'avis demandé au Sénat fût discuté en comité secret; il différait du projet de M. de Broglie et de celui de la commission en statuant que les collèges électoraux seraient convoqués pour de nouvelles élections *dans le délai de trois mois.*

Nous reviendrons plus loin sur cette disposition; mais, auparavant, il importe de bien se rendre compte de l'importance de l'innovation qui confirme au Sénat la haute prérogative de concourir à la dissolution de la Chambre des députés par l'approbation qu'elle doit lui donner préalablement.

536. Théoriquement, le droit de dissoudre une Chambre du parlement est un des attributs éminents du pouvoir exécutif et, par une conséquence nécessaire, l'un des actes qui engagent au plus haut degré sa responsabilité. L'on a pu dire avec raison que, subordonnant l'exercice de ce droit à un avis conforme du Sénat, c'est en même temps amoindrir entre les mains du Président de la République la puissance de son droit et atténuer la responsabilité ministérielle qui devrait d'autant plus rester intacte que la mesure est plus grave. Mais ces considérations théoriques, quelque sérieuses qu'elles soient, n'ont pas dû prévaloir sur les nécessités politiques. Laisser au pouvoir exécutif, que la centralisation et des traditions séculaires rendent si fort en France, le droit d'écarter pendant plusieurs mois le parlement, c'eût été livrer la République au danger permanent d'un coup d'Etat. La dissolution de la Chambre des députés, d'ailleurs, est un des actes les plus graves, un de ceux qui troublent le plus

---

non à la convocation des électeurs, mais à l'élection elle-même : « Il sera procédé, dit le projet, dans ce cas, à l'*élection d'une nouvelle Chambre* dans le délai de six mois. »

profondément le pays; elle ne peut se justifier que par une nécessité évidente. On peut admettre que cette nécessité existe, quand, sur une question d'importance majeure, un dissentiment persistant se produit entre le pouvoir exécutif et la Chambre des députés et que l'opinion du pays peut sembler douteuse. Lorsque les deux Chambres sont d'accord, il est permis de présumer que leur opinion commune est celle de la nation elle-même, et que, par suite, il est inutile et il serait nuisible d'agiter le pays par une consultation sans objet. Si, au contraire, le Sénat se range de l'avis du gouvernement, on a en quelque sorte la preuve que la question divise réellement l'opinion et qu'elle ne peut être résolue que par un appel au souverain. C'est pour ces raisons que, tout en attribuant au Président de la République le droit de provoquer et de prononcer la dissolution de la Chambre, la Constitution a subordonné l'exercice de ce droit à un avis conforme du Sénat.

537. La première et jusqu'ici l'unique application du droit de dissolution, sous l'empire de la Constitution de 1875, eut lieu le 25 juin 1877. Comme la procédure à suivre n'est tracée par aucune loi, ni par le règlement du Sénat, il importe de nous arrêter quelques instants sur ce précédent. L'on sait dans quelles circonstances il s'est produit. Le 16 mai, sur une lettre du Président de la République à M. J. Simon, le cabinet, dont celui-ci était président, donne sa démission. Il est remplacé le même jour par un cabinet présidé par M. de Broglie. Le 17 mai, interpellation à la Chambre des députés aux ministres démissionnaires sur la crise ministérielle et vote d'un ordre du jour motivé. Le 18 mai, nouvelle demande d'interpellation dont il ne peut être fait lecture à la Chambre, parce que le président du conseil réclame la parole pour lire un message du Président de la République et un décret qui ajourne la Chambre à un mois. Dès le retour des Chambres, le 16 juin, le Président de la République adresse au Sénat un message assez étendu, qui se termine par un projet de résolution formulé en ces termes : « Le Président de la République, vu l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics, fait connaître au Sénat son intention de dis-

soudre la Chambre des députés et lui demande son avis conforme. »

Le projet de résolution est renvoyé aux bureaux qui nomment une commission. Pendant que cette commission délibère, la Chambre des députés discute une interpellation sur la politique du nouveau cabinet, et, le 19 juin, elle vote, à la majorité de 463 voix contre 158, un ordre du jour de non-confiance.

Le lendemain, 20 juin, M. Depeyre présente au Sénat, au nom de la commission nommée dans les bureaux, un rapport concluant à l'approbation du projet de dissolution. La discussion s'ouvre le 21 juin en séance publique et se termine le 22 par un vote favorable à la dissolution (149 voix contre 130). La résolution du Sénat est ainsi conçue : « Vu le message de M. le Président de la République du 16 juin, par lequel il fait connaître au Sénat son intention de dissoudre la Chambre des députés et lui demande l'avis prescrit par l'article 5 de la loi sur les pouvoirs publics, le Sénat émet un avis conforme à la proposition du Président de la République. » Enfin, le 25 juin, le Président de la République rend le décret suivant : « Vu l'article 5 de la loi du 25 février 1875; vu l'avis conforme du Sénat du 22 juin 1877, décrète :

« Art. 1er. La Chambre des députés est dissoute.

« Art. 2. Les collèges électoraux seront convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois.

« Art. 3. Le ministre de la justice et le ministre de l'intérieur sont chargés, etc. »

538. En tant que procédure, la marche suivie en cette occasion nous paraît avoir été tout à fait correcte et conforme à la Constitution. Nous croyons donc qu'elle peut et doit servir de précédent. Toutefois, on pourrait désirer que le décret de dissolution indiquât lui-même la date des nouvelles élections; mais ni la lettre, ni l'esprit de la loi du 25 février 1875 n'en font une obligation. Les auteurs de cette loi ont voulu laisser au gouvernement le choix du moment des élections et n'ont voulu restreindre ce choix que par la fixation d'un délai qu'il ne lui était pas permis de dépasser.

539. La disposition relative aux nouvelles élections donna lieu à une interprétation certainement abusive, lors de la dis-

solution de 1877. La loi du 25 février 1875 dit que *les collèges électoraux seront convoqués* pour de nouvelles élections *dans le délai de trois mois;* or, le décret de dissolution étant daté du 25 juin, le délai de trois mois expirait le 25 septembre. Le gouvernement prétendit donner satisfaction à la loi en publiant, le 21 septembre, le décret de convocation, qui reculait jusqu'au 14 octobre la réunion des collèges électoraux et jusqu'au 7 novembre la réunion des Chambres, de telle sorte que pendant quatre mois et demi, le pays se trouva sans représentants. Il faut reconnaître que le texte de l'article 5 pouvait prêter à quelque équivoque, et il eût été préférable de dire, comme l'avait proposé la commission, que l'*élection aurait lieu dans le délai imparti.* Mais le sens de la disposition n'était pas douteux. Ce qu'on avait voulu, en autorisant cet appel au pays, c'était un délai supposé assez long pour apaiser les passions; ce délai, suivant les différents projets, était de trois mois ou de six mois; mais personne n'avait pensé que ce délai, quelle que fût sa durée, dût s'appliquer à la convocation des collèges et non à l'élection elle-même et à la réunion de la nouvelle assemblée.

540. C'est donc avec toute justice que l'opinion repoussa l'interprétation donnée à la loi par le gouvernement. Pour prévenir le retour possible d'un pareil abus, la loi de révision du 22 avril 1884 (art. 1) modifia les termes de la loi de 1875 et dit expressément que *les collèges électoraux sont réunis* (au lieu de *seront convoqués*) *pour de nouvelles élections.* De plus, elle réduisit à deux mois au lieu de trois, le délai dans lequel cette réunion devait avoir lieu, estimant que pour que la consultation fût loyale, il fallait qu'elle eût lieu le plus tôt possible, et que le pays consulté ne restât pas trop longtemps livré aux influences du pouvoir exécutif resté seul debout et en fonctions. A ce point de vue, il est permis de se demander si le délai de deux mois n'est pas encore trop long et s'il ne conviendrait pas que le décret de dissolution lui-même convoquât les électeurs, et les convoquât à bref délai. La seule raison qui puisse légitimer, dans une République démocratique, le droit de dissoudre la Chambre des députés, c'est la nécessité de pouvoir en appeler au souverain, en cas de conflit grave survenant entre la Chambre des députés d'une part,

et le pouvoir exécutif appuyé par le Sénat d'autre part. Mais pour être sincère et décisive, il faut que la réponse à cet appel puisse être donnée dans un délai assez court pour ne pas laisser au pouvoir exécutif le temps et le moyen de fausser le verdict à l'aide des influences si puissantes qui, dans un pays centralisé, sont toujours à sa disposition.

541. Indépendamment de la fixation du délai à deux mois, et de la mention que ce délai s'appliquait, non à la convocation des collèges, mais à leur réunion effective, la loi de 1884, pour couper court à un autre abus possible, stipule que la Chambre *se réunira* dans les dix jours qui suivront la clôture des opérations électorales. Ces dispositions sont impératives et devraient, suivant nous, être appliquées, alors même que le gouvernement négligerait de remplir son devoir de convoquer soit les collèges électoraux, soit les Chambres. Nous pensons que, dans ce cas, les collèges électoraux et la Chambre devraient se réunir de plein droit au jour fixé par la loi constitutionnelle de 1884. C'est la sanction nécessaire des prescriptions de cette loi. Nous avons donné plus haut (n° 284) les raisons qui nous paraissent justifier cette thèse dans tous les cas où la convocation des collèges électoraux ou des Chambres est ordonné dans un délai déterminé. Elles s'appliquent *a fortiori* dans le cas qui nous occupe en ce moment.

542. Justement préoccupée de la nécessité d'organiser la résistance légale aux attentats qui pourraient être tentés ou commis contre les Assemblées qui représentent le pays, l'Assemblée nationale rendit la loi du 15 février 1872, connue généralement sous le nom de loi Tréveneuc. Les lois constitutionnelles de 1875 n'ont pas reproduit cette loi; mais elles ne l'ont pas abrogées. Il n'est pas douteux qu'elle soit encore applicable. En voici les principales dispositions.

543. Si l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderont viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les conseils généraux s'assembleront immédiatement de plein droit et sans qu'il soit besoin de convocation au chef-lieu de chaque département ou dans un lieu quelconque du département, si le lieu habituel de leur séance ne leur paraît pas offrir de garanties suffisantes pour la liberté de leurs délibé-

rations. Ils pourvoient d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal.

544. Une assemblée composée de deux délégués élus par chaque conseil général en comité secret se réunit dans le lieu où se seront rendus les membres du gouvernement légal et les députés qui auront pu se soustraire à la violence. L'assemblée des délégués est valablement constituée aussitôt que la moitié des départements est représentée.

545. Elle est chargée de prendre, pour toute la France, les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre, et spécialement celles qui ont pour objet de rendre à l'Assemblée nationale la plénitude de son indépendance et l'exercice de ses droits. Elle pourvoit provisoirement à l'administration générale du pays. Ses décisions doivent être exécutées, à peine de forfaiture, par tous les fonctionnaires, agents de l'autorité et commandants de la force publique.

546. Elle doit se dissoudre aussitôt que l'Assemblée nationale se sera reconstituée par la réunion de la majorité de ses membres sur un point quelconque du territoire. Si cette reconstitution ne peut se faire dans le mois qui suit les événements, l'assemblée des délégués doit décréter un appel à la nation pour les élections générales. Ses pouvoirs cessent le jour où la nouvelle Assemblée nationale est constituée.

547. La loi du 15 février 1872 n'a jamais été appliquée jusqu'ici, et l'on peut espérer que les mœurs politiques sont assez fortes et nos institutions politiques assez solides pour que son application ne soit jamais nécessaire. Elle n'en constitue pas moins une tentative très importante pour organiser la résistance légale aux attentats contre la représentation nationale, de quelque part qu'ils viennent.

548. Nous avons dit que, selon nous, elle devrait trouver son application, non seulement dans le cas de dissolution violente de la Chambre des députés, mais encore dans celui où le pouvoir exécutif, après l'expiration des pouvoirs de la Chambre ou sa dissolution régulière et légale, négligerait de convoquer les collèges électoraux et la Chambre nouvelle dans les délais fixés par la loi, et s'opposerait à leur réunion de plein droit : dans tous ces cas on peut dire avec la loi du 15 février que « *la Chambre est illégalement* dissoute ou

empêchée de se réunir ». Toutes les constitutions se sont mises sous la sauvegarde des citoyens. La loi de 1872 essaye de rendre cette sauvegarde efficace en donnant à la résistance un centre, un point d'appui, un organe légal. Peu importent les intentions secrètes qui ont pu animer les auteurs de cette loi ; comme beaucoup d'autres lois de cette époque où des rancunes de parti n'avaient pas encore fait oublier le coup d'Etat du 2 décembre et ses conséquences fatales, elle est dans l'esprit des institutions républicaines. Elle doit être maintenue et, le cas échéant, appliquée pour la défense et la conservation de ces institutions.

TITRE IV.

PROCÉDURE PARLEMENTAIRE.

549. Nous avons déjà exposé plusieurs parties importantes de la procédure parlementaire, lorsque nous avons traité de la constitution des assemblées, de la vérification des pouvoirs de leurs membres, de la formation de leur Bureau provisoire et définitif, de la révision de la Constitution, des projets et des propositions de loi, des questions, interpellations et ordres du jour, enfin de la dissolution de la Chambre des députés. Nous n'y reviendrons pas. Il nous reste maintenant à indiquer les règles suivies dans les deux Assemblées en ce qui concerne la division du travail entre leurs membres (commissions et bureaux), les enquêtes parlementaires, la tenue des séances, les votations, les congés, la police intérieure et extérieure, la discipline. Pour tous ces objets, il faudrait, à côté de la règle tracée dans les règlements, noter l'application qui en a été faite et les dérogations qui y ont été apportées. Il faudrait en un mot, à côté de la procédure parlementaire, exposer la jurisprudence parlementaire. Nous avions pensé d'abord à compléter ainsi notre travail; mais il nous a paru que ce serait l'allonger beaucoup, sans grande utilité, d'autant plus que les Chambres étant toujours maîtresses de leurs résolutions, les interprétations qu'elles donnent à leurs règlements sont de simples précédents, plutôt qu'ils ne constituent une jurisprudence proprement dite. Nous nous contenterons donc en général de donner ici les règles, en y ajoutant seulement les quelques observations qu'elles peuvent suggérer.

Rappelons d'abord que le règlement est la loi de l'Assemblée : le premier devoir du président est de le faire exécuter et par conséquent c'est à lui qu'il appartient de l'interpréter et de l'appliquer. Cependant, s'il a des doutes sur le sens d'un article, il peut toujours soumettre sa décision à l'Assemblée. Par cela même qu'il est la loi de l'Assemblée, le règlement ne peut être modifié par simple motion d'ordre et toute proposition de modification doit, au Sénat, passer par la commission d'initiative et par les bureaux ; à la Chambre, elle est renvoyée directement aux bureaux (1).

---

(1) Le règlement du Sénat a été voté en troisième lecture le 10 juin 1876 trois de ses articles (art. 66, 89, 90) ont été modifiés par une résolution en date du 24 février 1877. Le règlement de la Chambre voté d'urgence le 16 juin 1876 a subi une importante modification dans sa partie disciplinaire le 13 novembre 1877 et surtout le 1er décembre 1879. — Cf. Poudra et Pierre, nº 868 et suiv., nº 876 et supplément, *Ibid.*

CHAPITRE PREMIER.

COMMISSIONS ET BUREAUX.

550. Nous avons dit que l'Assemblée constituante de 1848, à l'imitation de plusieurs assemblées antérieures, avait jugé qu'il serait avantageux pour l'œuvre législative de constituer des comités permanents, correspondant plus ou moins exactement aux divers départements ministériels, entre lesquels tous ses membres seraient répartis. L'on avait pensé que les comités, saisis normalement de toutes les questions rentrant dans leurs attributions respectives, apporteraient dans leur étude une compétence plus parfaite et des vues d'ensemble qui trop souvent manquent dans l'élaboration des lois. Les résultats ne répondirent pas tout à fait à l'attente : on aurait peine à citer une loi importante sortie de ces comités; mais il n'en est pas moins certain que, dans plusieurs d'entre eux, des travaux considérables ont été entrepris, réalisés même en partie, travaux que la séparation inattendue et prématurée de la Constituante a seule empêchés d'aboutir. Ils dorment dans les archives avec les travaux également importants, et peut-être non supérieurs, des comités de la première Constituante et de la Convention. Mais dans la Constituante de 1848, l'organisation des comités n'empêchait pas de confier le plus souvent l'étude des projets de loi à des commissions spéciales, nommées dans les bureaux. Cette dernière procédure, qui fut celle des deux Chambres sous la monarchie constitutionnelle, est aussi celle qui est suivie dans le Sénat et dans la Chambre des députés. Elle a l'avantage de faire étudier les projets et les propositions de loi non seulement pour les membres que l'on peut supposer les plus

compétents, mais par ceux qui représentent le plus surement l'opinion de la majorité, puisqu'ils sont nommés à la suite d'une discussion plus ou moins prolongée dans les bureaux, et que dans les bureaux sont répartis tous les membres de l'Assemblée. Les commissions, ainsi nommées, ont donc cet avantage sur les comités permanents que, d'une part, tous les membres de l'Assemblée ont eu connaissance, avant la délibération publique, des projets, et ont pu, dans les discussions des bureaux, se rendre compte des principales questions qu'ils soulèvent, et que, d'autre part, il y a probabilité sinon certitude que leurs conclusions sont conformes aux opinions de la majorité.

551. Il n'est pas nécessaire d'insister sur l'importance de cette dernière considération. L'expérience n'a montré que trop souvent combien sont incohérentes les lois, où le système adopté, étudié par la commission, s'est trouvé profondément altéré par des amendements. Restreindre le plus possible les chances de ces altérations, c'est à quoi doit tendre surtout la procédure parlementaire.

552. Ajoutons encore que la permanence des comités a l'inconvénient grave de créer presque nécessairement une ingérence excessive et abusive des membres du parlement dans la marche de l'administration. Nous pensons donc que c'est avec raison que l'on a renoncé au Sénat, comme à la Chambre, au système des comités.

553. A la première séance d'une nouvelle législature, et aussitôt après l'élection du bureau provisoire, les membres de la Chambre des députés sont répartis par la voie du sort (1) entre onze bureaux. Tous les députés, validés ou non, sont compris dans cette répartition, à partir du jour de la réception au secrétariat général du dossier concernant leur élection. La même opération se fait au commencement de chaque session ordinaire; elle se renouvelle chaque mois et chaque fois en séance publique (2). Au Sénat le nombre des bureaux est de

(1) Depuis 1876 au Sénat, et depuis 1877 à la Chambre, le tirage au sort se fait par un procédé mécanique.
(2) Règl. C., 3-12.

neuf : la répartition des sénateurs entre les bureaux se fait, comme à la Chambre, par la voie du sort et se renouvelle chaque mois en séance publique.

554. Chaque bureau nomme son président et son secrétaire, par scrutin séparé, à la majorité absolue des votants pour les deux premiers tours; au deuxième tour il y a ballottage entre les deux membres qui ont obtenu le plus de voix et alors la majorité relative suffit; s'il y a égalité de suffrages, le plus âgé est nommé.

555. A la Chambre des députés le règlement dispose que les bureaux ne peuvent procéder à aucun vote, si le tiers au moins de leurs membres n'est pas présent. Cette disposition ne se trouve pas dans le règlement du Sénat; mais, dans la pratique, la présence d'un certain nombre de membres est évidemment indispensable pour la validité des votes.

556. Pour l'ordre de leurs travaux, les bureaux doivent se conformer aux ordres du jour arrêtés par l'Assemblée. Chacun d'eux discute séparément les questions renvoyées à leur examen. La discussion, sauf le cas d'urgence déclarée, ne peut s'ouvrir que vingt-quatre heures après la distribution des projets ou propositions; lorsqu'elle est terminée, chaque bureau nomme un commissaire suivant la procédure prescrite pour la nomination du président et du secrétaire. Le nombre des commissaires peut être doublé ou triplé en vertu d'un vote spécial de l'Assemblée ou d'une disposition particulière du règlement.

557. Il est tenu procès-verbal des délibérations des bureaux; ce procès-verbal, pour chaque séance, mentionne le nom des membres présents (1). Le règlement de la Chambre dispose que tous ses membres peuvent prendre connaissance des documents remis aux bureaux pour l'étude des projets à examiner, que cette communication doit avoir lieu sans déplacement, et enfin que les procès-verbaux des bureaux sont déposés aux archives aussitôt après le vote des projets. Le règlement du Sénat au contraire ne pose ces règles que pour les pièces remises aux commissions et pour les procès-

(1) Règ. S., 11, 14; Règ. C., 12, 16.

verbaux des commissions. En fait, il est très rare que les bureaux reçoivent communication d'autres documents que ceux qui sont l'objet des distributions ordinaires faites à tous les membres de l'Assemblée, et sous ce rapport la pratique des deux Chambres aboutit au même résultat. Mais en ce qui concerne les procès-verbaux, il semble que le règlement du Sénat, par son silence, ait voulu trancher négativement la question de savoir si les procès-verbaux des bureaux appartiennent soit avant, soit après leur dépôt aux archives, à l'Assemblée tout entière, ou s'ils restent propres à chacun des bureaux. Le règlement de la Chambre, en ordonnant le dépôt des procès-verbaux aux archives, semble autoriser tous les députés à en prendre connaissance au moins après ce dépôt, et par conséquent à en faire tel usage qui leur paraîtra utile; mais il ne résout pas la délicate question de savoir si, même avant ce dépôt, un député étranger au bureau ou même un membre du bureau peut prendre connaissance du procès-verbal et le produire à la tribune. Il ne semble pas qu'aucune jurisprudence fixe se soit établie sur ce point.

558. Les commissions se divisent en trois catégories : commissions annuelles, mensuelles, spéciales.

559. 1° *Commissions annuelles.* — Au commencement de chaque session ordinaire les bureaux de l'une et de l'autre Chambre nomment pour l'année une commission chargée de l'examen de la comptabilité des fonds alloués pour les dépenses de la Chambre (1).

560. Une autre commission annuelle est élue par les bureaux pour l'examen de la loi des recettes et des dépenses. Cette commission, composée à la Chambre de 33 membres (3 par chaque bureau) et au Sénat de 18 (2 par bureau), est nommée au Sénat dès le commencement de la session ordinaire, et à la Chambre, après le dépôt du projet de loi des recettes et des dépenses.

561. Dans les deux Assemblées sont renvoyés obligatoirement à cette commission, outre la loi des recettes et des dépenses, tous projets de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférents aux exercices courants,

(1) Règl. S., 16, Règl. C., 191. V. *Infrà*, tit. VI, Ch. II.

clos ou périmés, et tous projets de loi ou propositions qui peuvent avoir pour effet de modifier la situation du Trésor, ou les recettes et les dépenses de l'Etat. Le règlement de la Chambre ajoute que la commission compétente pour connaître des demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires est celle sur le rapport de laquelle la dernière loi des recettes et des dépenses a été votée, et qui, par conséquent, est le mieux en mesure d'apprécier si les modifications ou additions proposées à cette loi sont ou non justifiées. Les deux règlements disposent d'ailleurs uniformément que l'Assemblée peut toujours renvoyer à une commission spéciale l'examen des projets ou propositions qui par leur nature rentreraient dans les attributions de cette commission annuelle. On comprend en effet que, dans diverses circonstances, il paraisse utile et nécessaire de soumettre certaines demandes de crédit à l'examen préalable des bureaux et à l'étude approfondie d'une commission pénétrée de l'esprit qui à ce moment anime l'Assemblée.

562. Néanmoins, comme il importe de ne pas risquer de compromettre les finances de l'Etat par le vote de crédits qui, quoique paraissant justifiés en eux-mêmes par leur objet, pourraient ne pas être compatibles avec la situation actuelle de la fortune publique, dans le cas où une commission spéciale est nommée, cette commission ne peut que faire un rapport sur l'ensemble du projet sans pouvoir proposer elle-même définitivement une imputation de crédits. Si ses conclusions sont favorables, elle doit les communiquer à la commission annuelle qui, dans les dix jours, donne son avis sur l'imputation des crédits. Cet avis motivé est imprimé et annexé au rapport de la commission spéciale. Si la commission spéciale a négligé de prendre l'avis de la commission du budget, l'Assemblée peut ordonner que cette dernière soit mise en demeure de se prononcer, en tout état de cause, même après le vote de tous les articles et avant le vote sur l'ensemble (1). En cas d'urgence, ces dernières dispositions ne sont pas applicables (2).

(1) Voy. les précédents, Poudra et Pierre, nos 1039-1040.
(2) Rég. S., 20, 22; R. C., 21, 24.

563. A chaque renouvellement des bureaux et par conséquent chaque mois, sont nommées pour la durée du mois les quatre commissions suivantes :

Commission d'initiative en nombre double de celui des bureaux, chargée d'examiner les propositions émanant de l'initiative parlementaire et de donner son avis sur la prise en considération;

Commission chargée de l'examen des projets de loi relatifs aux intérêts départementaux ou communaux;

Commission chargée de l'examen des pétitions;

Commission chargée de l'examen des demandes de congés. Ces trois dernières commissions sont composées d'un nombre de membres égal à celui des bureaux.

564. Nous avons exposé plus haut (nos 390 et suiv.) ce qui concerne la composition et la procédure des commissions spéciales; nous n'y revenons ici que pour ajouter deux observations. Pour répartir équitablement le travail entre leurs membres et surtout pour en assurer la prompte et consciencieuse expédition, les deux Chambres ont pris des mesures afin que les mêmes personnes ne fussent pas chargées de mandats trop nombreux. Aucun sénateur ni aucun député ne peut faire partie à la fois de plus de deux commissions : il ne peut être nommé à une troisième qu'après que l'une au moins des deux premières a nommé son rapporteur. Sont exceptées les commissions mensuelles d'intérêt local et des congés et la commission de comptabilité. Par contre, les membres de la commission du budget ne peuvent faire partie d'aucune autre commission, tant que les rapporteurs de la loi de finances n'ont pas été nommés. Le règlement du Sénat ne reproduit pas cette exception, qui se trouve dans celui de la Chambre. De plus, il n'applique pas la règle aux commissions chargées d'examiner les projets ou propositions dont l'urgence a été déclarée. Tout membre élu commissaire est tenu de faire connaître au bureau s'il est libre, aux termes du règlement, d'accepter cette mission. Dans le cas de la négative, il est immédiatement remplacé (1).

---

(1) Règ. S., 15; Règ. C., 27.

565. Les résolutions des commissions doivent toujours être prises à la suite d'une délibération régulière; l'avis de la majorité des membres d'une commission, exprimé dans des conversations, ne saurait y suppléer. Par contre, le règlement ne fixe pas le nombre de membres dont la présence est nécessaire pour la validité des délibérations des commissions. Il y a là une lacune dont les inconvénients se sont fait sentir plus d'une fois.

566. Mentionnons encore une disposition du règlement du Sénat suivant laquelle les commissions doivent se réunir et délibérer au palais du Sénat, et exceptionnellement peuvent se réunir dans les ministères pour leurs travaux préparatoires (1).

567. Mentionnons également une disposition du règlement de la Chambre qui statue que deux jours par semaine, le mercredi et le vendredi, sont réservés, à moins de décision contraire, aux travaux des commissions (art. 29). Dans le règlement originaire, un seul jour était réservé à cet usage; la disposition que nous avons reproduite a été prise par une résolution en date du 28 février 1879, sans qu'on puisse dire que le travail des commissions, surtout des commissions les plus importantes, s'en soit trouvé sensiblement hâté. Le but de la mesure était évidemment de permettre aux membres des commissions de suivre les débats de la Chambre, sans que les travaux des commissions en fussent ralentis. Ce but ne semble pas avoir été complètement atteint. L'usage s'est établi et, malgré d'assez nombreuses réclamations, a prévalu, d'autoriser les membres de certaines commissions, particulièrement de la commission du budget, à s'abstenir dans certains votes en se faisant porter comme retenus à cette commission. Nous ne croyons pas que cet usage soit bon. Il est de l'essence du gouvernement parlementaire que tout membre de l'Assemblée fasse connaître son opinion sur les questions soumises à ses délibérations, surtout sur celles qui engagent des responsabilités. Cette opinion d'ailleurs peut se produire sous diverses formes, notamment sous celle de l'abstention; mais il est dif-

(1) Règ. S., 38.

ficile d'admettre qu'un membre de l'Assemblée, sous prétexte qu'il fait partie d'une commission quelconque, puisse se soustraire au devoir de manifester son opinion. Ce droit, d'après un usage ancien et facile à justifier, n'appartient qu'au président de la Chambre.

568. Les membres d'une commission peuvent donner leur démission; mais, tant qu'il en reste un, la commission subsiste et doit être complétée. Il n'y a lieu de nommer une commission nouvelle que si tous les membres viennent à faire défaut par décès ou démission.

569. De même, une commission dont le projet est repoussé par la Chambre peut déclarer qu'elle se retire du débat; mais elle n'est pas dissoute pour cela, et elle peut être appelée à donner son avis sur les amendements que l'Assemblée lui renvoie (1).

570. Au Sénat, il a été décidé que les commissions nommées avant un renouvellement triennal restent en fonctions, sauf à les compléter si quelques-uns de leurs membres n'ont pas été réélus. Dans les deux Assemblées, les pouvoirs d'une commission ne cessent pas avec la session où elles ont été nommées; ils continuent jusqu'à ce qu'il ait été statué sur toutes leurs propositions, sauf à la Chambre, le cas d'expiration des pouvoirs de celle-ci (2).

---

(1) Poudra et Pierre, 1066-67.
(2) *Ibid.*, Suppl., 1082.

CHAPITRE II.

ENQUÊTES.

571. Outre les commissions nommées pour étudier les projets ou propositions de loi et les diverses résolutions soumises aux Chambres, nous devons insister particulièrement sur celles qui sont instituées pour procéder aux enquêtes parlementaires. Ici nous n'avons pas à analyser des dispositions réglementaires : ni le règlement du Sénat, ni celui de la Chambre ne posent les règles relatives aux enquêtes que l'une ou l'autre Assemblée peut ordonner. Lacune d'autant plus singulière que, depuis plus d'un demi-siècle, les enquêtes parlementaires sont d'un usage assez fréquent, et d'autant plus regrettable que, faute d'un texte précis, la procédure à suivre offre encore bien des difficultés. Voici ce qui nous paraît résulter des précédents.

572. Les enquêtes parlementaires peuvent avoir divers objets. Les plus nombreuses ont été ordonnées à l'occasion de la vérification des pouvoirs (Enquêtes électorales) quand l'assemblée veut se rendre compte par elle-même de la vérité des faits allégués dans des protestations contre une élection spéciale, ou de la sincérité de toute une série d'élections. D'autres fois, des enquêtes ont été ordonnées soit à l'occasion d'un projet de loi impliquant de grands intérêts commerciaux, industriels ou d'ordre public, soit pour étudier l'ensemble d'une situation économique ou politique. (Enquêtes parlementaires proprement dites.)

573. Le droit pour chacune des deux Chambres d'ordonner des enquêtes électorales découle de leur droit constitutionnel de juger de la régularité des élections de leurs membres ; et quant aux enquêtes d'une autre nature, il dérive de leur droit

absolu de contrôle sur la politique du gouvernement et sur tous les actes de l'administration. Dans les deux sens, le droit est reconnu et consacré par de nombreux précédents. Il est absolu et peut s'exercer en toute matière. Une seule réserve a toujours été admise : une enquête parlementaire ne peut pas se transformer en enquête judiciaire, alors même qu'elle porte sur un ensemble de faits qui sont simultanément l'objet d'une instruction judiciaire. L'enquête parlementaire recherche et constate les faits, pour en déduire les caractères et les conséquences politiques et non pour établir des responsabilités au point de vue pénal. C'est ainsi qu'après les journées de juin 1848, la Constituante avait ordonné une *enquête parlementaire* qui devait avoir un caractère exclusivement politique, et la commission qui en fut chargée a déclaré qu'elle s'était efforcée de se renfermer dans ces limites. On ne saurait dire toutefois qu'elle ne les ait jamais dépassées ; car si la distinction est essentielle pour maintenir intacte l'indépendance respective du pouvoir parlementaire et du pouvoir judiciaire, il faut reconnaître qu'elle est un peu subtile et difficile à appliquer rigoureusement dans la pratique.

574. Une enquête électorale portant sur une élection spéciale peut, d'après les précédents, être ordonnée soit sur les simples conclusions du bureau chargé de la vérification des pouvoirs, soit même sur la demande d'un membre, sans qu'il soit nécessaire de suivre les formalités exigées pour les propositions de loi ; mais, quand il s'agit d'ouvrir une enquête sur un certain nombre d'élections ou sur l'ensemble des opérations électorales, la demande en doit être déposée sous la forme d'un projet de résolution, et être renvoyée aux bureaux. Ceux-ci nomment une commission sur le rapport de laquelle l'Assemblée délibère et vote ou rejette la résolution. Il n'est pas nécessaire d'ailleurs que cette résolution soit soumise à l'autre Chambre : elle a sa pleine valeur en elle-même, par application de l'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, suivant lequel « chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection (1). »

(1) Cf. Poudra et Pierre, 747-753.

575. L'enquête ordonnée, l'Assemblée nomme, dans la forme ordinaire, la commission chargée de la faire. Cette commission peut soit procéder sur place, soit se rendre sur les lieux ou y envoyer une ou plusieurs sous-commissions.

576. Les pouvoirs des commissions d'enquêtes électorales, tels qu'ils sont reconnus maintenant, sont des plus étendus. Elles peuvent exiger la communication de toutes pièces qui sont de nature à les éclairer, même de celles qui font ou ont fait partie du dossier d'une instruction judiciaire. Elles entendent les témoins sous la foi du serment, aussi bien les fonctionnaires que les autres citoyens, sans toutefois qu'elles se soient reconnu le droit d'employer vis-à-vis des témoins les moyens de contrainte que donne la loi en matière judiciaire. Tous ces points sont actuellement acquis (1); mais ils ne l'ont été que successivement et peuvent encore donner lieu à des difficultés pratiques. Ainsi, en ce qui concerne la communication des pièces et le témoignage des fonctionnaires, une circulaire de M. Dufaure, ministre de la justice reproduite par les autres ministres (janvier 1878), sans dénier le droit des commissions d'enquête, réclame pour le gouvernement le droit d'autoriser les fonctionnaires soit à déposer eux-mêmes, soit à communiquer les pièces; mais, le 15 mars 1879, le droit absolu du parlement a été affirmé en ces termes qui n'ont pas trouvé de contradicteurs : « Il faut qu'il soit bien entendu que, sous un régime parlementaire, les ministres ont le devoir absolu de communiquer aux commissions tous les documents de nature à faciliter leurs travaux (2). » Il est clair qu'il y a, en cette matière comme en toute autre, une mesure à garder entre le droit du parlement de tout connaître et le devoir du gouvernement de ne pas livrer des documents qu'il estime, sous sa responsabilité, de nature à compromettre la bonne marche de l'administration ou les intérêts de l'Etat.

577. Une autre question non moins délicate est celle de savoir si les dépositions des témoins entendus dans une en-

(1) Cf. Poudra et Pierre, 769-755 et supplément.
(2) *Ibid.*, supplément, p. 197.

quête jouissent de l'immunité qui couvre les témoignages faits en justice. Malgré quelques décisions judiciaires en sens contraire, il nous paraît impossible de ne pas reconnaître, dans ce cas, aux témoins la même immunité dont ils jouissent en toute matière, surtout quand leur témoignage a été reçu sous la foi du serment. Sans cela, les enquêtes électorales perdraient toute leur autorité et leur efficacité, et, au point de vue strict du droit, ne faut-il pas dire que ceux qui répondent à l'appel d'une autorité compétente accomplissent un devoir, et que, accomplissant un devoir, ils ne peuvent être coupables de diffamation? Nier l'immunité des témoins, c'est à vrai dire nier le droit même de l'Assemblée d'ouvrir une enquête.

578. L'enquête terminée, la commission rend compte de ses résultats à l'Assemblée et lui soumet des conclusions. La délibération et le vote portent sur ces conclusions, sans qu'il soit plus tenu compte des conclusions du bureau chargé en premier lieu du rapport sur l'élection. Mais, en certains cas, les commissions d'enquête proposent, outre leurs conclusions sur l'élection elle-même, des résolutions d'un caractère plus général. Il a été décidé à plusieurs reprises que, dans les cas de ce genre, la commission est dessaisie par le vote sur ses conclusions relatives à l'élection, et qu'aucun débat ne peut s'élever sur les autres points traités dans le rapport. Si l'on veut les mettre en discussion, c'est uniquement sous forme d'interpellation qu'on peut le faire (1).

579. Les enquêtes électorales ont en quelque sorte le caractère d'une instruction judiciaire, ce qui explique et justifie plusieurs des règles que nous avons indiquées, par exemple l'audition des témoins sous la foi du serment. Il en est autrement des enquêtes administratives ou politiques dont nous avons à nous occuper maintenant.

Ces enquêtes peuvent avoir un double but: faire la lumière sur une question d'intérêt général, sur des abus signalés dans une branche importante de l'administration publique ou sur l'ensemble d'une situation politique et économique, ou bien

(1) Cf. Poudra et Pierre, 773-778.

recueillir les documents nécessaires pour éclairer la préparation d'un projet ou d'une proposition de loi. Le droit de les faire, nous l'avons dit, est la conséquence du droit du parlement de contrôler tous les actes du gouvernement et de se rendre compte de tout ce qui intéresse la vie nationale. Il est reconnu et assuré dans tous les pays libres, et n'a été contesté qu'aux époques où le régime parlementaire lui-même était annihilé ou amoindri. Comme le disait M. Martin du Nord à la Chambre des députés (10 avril 1842): « Les droits et les devoirs de la Chambre ne se bornent pas à étudier les vœux et les besoins de la France, à lui donner des lois et à fixer ses impôts; il faut qu'on sache aussi qu'un désordre grave ne peut pas signaler un vice dans l'administration sans que la représentation nationale s'en inquiète, porte un regard scrutateur sur les causes du mal et révèle le résultat de ses investigations, quelles qu'en puissent être les conséquences. »

580. Les enquêtes assez nombreuses qui depuis 1842 ont été ouvertes, soit par les assemblées uniques, soit par l'une ou l'autre Chambre, portent sur les objets les plus divers : questions politiques (enquêtes sur les journées de Juin 1848, sur les actes du gouvernement de la Défense nationale, sur l'insurrection du 18 mars 1871) ; questions administratives (enquêtes sur les tabacs, sur les services de la marine, sur le régime des établissements pénitentiaires) ; questions économiques (enquêtes sur les chemins de fer, sur la situation des ouvriers de l'agriculture et de l'industrie, etc., etc.).

581. Comme les enquêtes électorales, les enquêtes administratives ou politiques peuvent être ordonnées par voie de simple *résolution* adoptée le jour même du dépôt, sans examen dans les bureaux, sans rapport de commission et aussi sans vote conforme de l'autre Chambre. Quelquefois elles ont été ordonnées par un ordre du jour motivé à la suite d'une interpellation. Il est arrivé également que des commissions chargées de l'étude d'un projet ou d'une proposition de loi aient procédé à des enquêtes pour éclairer leurs travaux. Enfin quelques enquêtes ont été ordonnées par des lois, mais accidentellement en quelque sorte, lorsque la discussion

a révélé certains points sur lesquels il importait d'établir des investigations approfondies (1).

582. De quelque manière qu'elle ait été ordonnée, l'enquête est toujours faite par une commission, nommée dans l'une des formes prévues par le règlement, c'est-à-dire soit dans les bureaux, à raison d'un ou plusieurs membres par bureau, soit au scrutin de liste.

583. La commission nommée peut réclamer tous les dossiers administratifs et judiciaires qu'elle estime de nature à éclairer ses travaux. Elle peut aussi entendre les témoins qu'elle juge pouvoir la renseigner utilement, même des étrangers. Mais ces témoins ne déposent pas sous la foi du serment, leurs dépositions n'étant pas proprement des témoignages, mais des informations.

584. La commission peut également lancer des questionnaires et envoyer des sous-commissions dans les départements et même à l'étranger.

585. Elle peut, mais seulement avec l'autorisation de l'Assemblée, s'adjoindre à titre consultatif soit des membres de l'Assemblée, soit d'autres personnes. Dans quelques circonstances, les commissions d'enquête ont été autorisées à tenir des audiences publiques (2).

586. L'enquête terminée, la commission en consigne les résultats dans un rapport. Ce rapport n'est imprimé et distribué que sur l'ordre de l'Assemblée et, dans ce cas, on y joint ordinairement les documents recueillis et les dépositions des témoins.

587. Les rapports des commissions d'enquête ne renferment pas nécessairement des conclusions : ils ne sont souvent que des documents, et, dans ce cas, ils ne sont pas mis en discussion. Lorsqu'au contraire ils présentent une proposition de loi, cette proposition est discutée dans les formes ordinaires sur le rapport d'une commission spéciale nommée *ad hoc*.

588. En dehors de ce cas, l'Assemblée peut ordonner le renvoi aux ministres compétents, et même, par une résolution

---

(1) Cf. Poudra et Pierre, 1564-65 et supplément.
(2) *Ibid.*, 1567-1575 et supplément.

formelle, recommander aux ministres certaines mesures dont l'utilité ou la nécessité paraît résulter des faits consignés dans l'enquête. Ce dernier point pourtant a été contesté, on a dit que ce n'était pas le rôle normal d'une assemblée de donner des conseils au gouvernement et encore moins de s'engager isolément et à l'avance sur des projets de loi dont elle n'était pas saisie ; mais cette objection, quoique spécieuse, semble se réfuter par cette simple observation qu'il arrive très souvent à l'une et à l'autre Chambre d'indiquer au gouvernement, par des ordres du jour motivés, les mesures qui lui paraissent utiles ou nécessaires (1).

---

(1) Cf. Poudra et Pierre, 1577-1580 et supplément.

CHAPITRE III.

TENUE DES SÉANCES.

589. Le président ouvre la séance, dirige les délibérations, fait observer le règlement et maintient l'ordre. Les secrétaires surveillent la rédaction du procès-verbal qui est confiée à des rédacteurs spéciaux, nommés au concours (1).

590. A l'ouverture de chaque séance, l'un des secrétaires donne lecture du procès-verbal de la séance précédente ; tout membre de l'Assemblée peut, à ce moment, demander la parole pour une rectification ; généralement les observations portent non sur le procès-verbal, tel qu'il a été lu à la tribune, mais sur le compte rendu analytique ou sur le compte rendu *in extenso* inséré au *Journal officiel*. Le président, soit de son autorité propre, soit après un vote de l'Assemblée, ordonne les rectifications reconnues justifiées, et le procès-verbal adopté par l'Assemblée après ces rectifications est signé par le président ou le vice-président qui a tenu la séance et par la moitié des secrétaires au moins (2 au Sénat, 3 à la Chambre) (2).

591. On ne peut, sous prétexte de rectification au procès-verbal, rentrer dans un débat clos, ni apporter un document nouveau, ni critiquer un vote de la Chambre ou en contester la validité, ni donner les raisons de son abstention ou de son vote, ni demander la reproduction au *Journal officiel* des paroles non entendues par le président (3).

---

(1) V. *Infrà*, tit. VI, ch. I.
(2) Règ. S., 29, 30; Règ. C., 97, 98.
(3) Poudra et Pierre, n° 1119 et supplément.

592. Avant de passer à l'ordre du jour, le président donne connaissance à l'Assemblée des communications qui la concernent. Les pièces communiquées peuvent être adressées au président ou déposées sur le bureau ; l'Assemblée en ordonne l'impression, si elle le juge utile (1).

593. Aucun membre de l'Assemblée ne peut parler qu'après avoir demandé la parole au président. Les secrétaires inscrivent ceux qui demandent la parole, suivant l'ordre des demandes ; ces inscriptions ne peuvent être prises, quand il s'agit d'un projet ou d'une proposition de loi, qu'après le dépôt du rapport.

Les ministres et commissaires du gouvernement ne sont pas soumis à cette règle ; aux termes de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (art. 6), reproduits dans les deux règlements, ils doivent être entendus quand ils le demandent. Les rapporteurs jouissent du même privilège.

Un membre de l'Assemblée peut toujours obtenir la parole après un orateur du gouvernement.

594. Généralement et à moins d'une autorisation spéciale du président, aucun orateur ne peut parler de sa place : il est tenu de parler à la tribune (2).

595. Dans les discussions, la règle est que le président donne alternativement la parole à des orateurs qui parlent pour et à des orateurs qui parlent contre la proposition.

596. L'orateur doit se renfermer dans la question. S'il s'en écarte, le président l'y rappelle. Le droit de rappeler à la question n'appartient qu'au président seul ; aucun membre de l'Assemblée ne peut parler sur ce rappel.

597. Après deux rappels à la question, si l'orateur, dans le même discours, s'en écarte encore, le président consulte l'Assemblée pour savoir si la parole ne lui sera pas interdite pendant le reste de la séance sur le même sujet. La décision a lieu sans débats, par assis et levé, et, en cas de doute, la parole reste à l'orateur (3).

---

(1) Règ. S., 31 ; Règ. C., 99.
(2) Règ. S., 33, 36, 37 ; Règ. C., 101, 103.
(3) Règ. S.. 35, 39 ; R. C., 103, 105, 106.

598. Le règlement du Sénat dispose encore (art. 40) qu'aucun orateur ne peut parler plus de deux fois sur la même question, à moins que le Sénat n'en décide autrement : cette disposition, restrictive du droit parlementaire, ne semble pouvoir se justifier que comme une arme contre les manies obstructionnistes de certains orateurs. Elle ne serait pas sans de graves inconvénients s'il n'en était usé avec la plus extrême réserve.

599. Toute interruption, toute personnalité, toutes manifestations troublant l'ordre sont interdites (1). C'est ici que le président a l'occasion surtout d'exercer son pouvoir disciplinaire, et malheureusement, avec les mœurs parlementaires qu'explique, sans les justifier, le caractère national, il n'a que trop souvent le devoir d'en user. La parole est accordée à tout membre qui la demande pour un fait personnel (2) : c'est d'ailleurs au président qu'il appartient d'apprécier s'il existe réellement un fait personnel légitimant la demande.

600. La clôture de la discussion a lieu lorsqu'il n'y a plus d'orateur inscrit, ou lorsqu'elle est prononcée par l'Assemblée sur la demande de quelques-uns de ses membres. Dans tous les cas, avant de la prononcer, le président consulte l'Assemblée. Si la parole est demandée contre la clôture, elle est accordée, mais à un orateur seulement. S'il y a doute sur le vote, après une seconde épreuve la discussion continue. La clôture prononcée, la parole ne peut plus être accordée que sur la position de la question (3).

601. Si l'Assemblée devient tumultueuse et si le président n'y peut ramener le calme, il se couvre; si le tumulte continue, il annonce qu'il va suspendre la séance. Si le calme ne se rétablit pas, il suspend la séance pendant une heure ; les membres de l'Assemblée se retirent dans leurs bureaux respectifs. L'heure expirée, la séance est reprise. Si le tumulte renaît, le président lève la séance et la renvoie au lendemain (4).

602. Conformément à la loi constitutionnelle du 16 juillet

---

(1) Règ. S., 42; R. C., 107.
(2) Règ. S., 41; R. C., 104.
(3) Règ. S., 44; Règ. C., 108.
(4) Règ. S., 124; Règ. C., 109.

1875, article 5, les règlements des deux Chambres disposent qu'elles peuvent se constituer en comité secret. Les demandes de comité secret signées de cinq membres au Sénat, de vingt membres à la Chambre, sont remises au président. Les noms des signataires sont insérés au procès-verbal. Le président soumet la demande à l'Assemblée qui statue sans débats. Si le motif qui a donné lieu au comité secret a cessé, le président consulte l'Assemblée sur la reprise de la séance publique (1).

603. Avant de prononcer la clôture de la séance, le président consulte l'Assemblée sur le jour, l'heure et les objets de discussion de la prochaine séance. L'ordre du jour, ainsi réglé, est affiché dans l'enceinte du palais et inséré au *Journal officiel* (2).

604. Quoique le président ait l'initiative de la proposition de l'ordre du jour, chaque membre a le droit de demander la mise à l'ordre du jour des objets qui lui semblent urgents et, dans ce cas, la Chambre est appelée à se prononcer.

605. L'ordre du jour fixé par le président, et même celui établi par un vote, ne sont pas obligatoires. L'Assemblée est toujours maîtresse de le modifier; néanmoins, il a été décidé que lorsqu'un projet unique a été inscrit à l'ordre du jour d'une séance, il n'est pas permis à un membre d'en demander la radiation.

606. Les projets non inscrits à l'ordre du jour ne peuvent être mis en délibération que si l'urgence en est demandée et votée (3).

---

(1) Règ. S., 45; Règ. C., 110.
(2) Règ. S., 46; Règ. C., 111.
(3) Poudra et Pierre, n° 1137 et suiv. et supplément., *ibid.*

CHAPITRE IV.

VOTATIONS.

607. Les deux Chambres, dans leurs règlements de 1876, avaient adopté les mêmes modes de votation : assis et levé, scrutin public, scrutin secret; mais la Chambre des députés, par une résolution prise le 2 février 1885, a abrogé le scrutin secret. Il n'est pas besoin d'insister beaucoup pour montrer que le mode de scrutin le plus sincère, le plus loyal, le plus conforme à l'idée du mandat législatif et de la responsabilité des mandataires envers leurs mandants, c'est le scrutin public, celui où le vote est en quelque sorte confirmé par le nom du votant. Cet avantage, comme nous le verrons, est accompagné de quelques inconvénients, parmi lesquels nous n'indiquerons pour le moment que celui de ralentir et de couper les délibérations. On a dû, en conséquence, organiser, pour les cas ordinaires, un mode de votation plus expéditif : c'est le vote par assis et levé.

608. Le vote par assis et levé est la règle ordinaire et s'applique toutes les fois qu'un autre mode de votation n'est pas demandé. Dans un cas seulement le vote au scrutin public a lieu nécessairement : c'est quand il s'agit de voter sur l'ensemble d'un projet portant ouverture de crédits (le règlement de la Chambre ajoute : autres que ceux d'intérêt local). Le résultat du vote par assis et levé est constaté par le président et les secrétaires; s'ils décident qu'il y a doute, l'épreuve est renouvelée, et si la seconde épreuve est également déclarée douteuse, le scrutin public est de droit. Il est absolument in-

terdit de prendre la parole soit entre les deux épreuves, soit entre la dernière épreuve et le vote au scrutin (1).

609. Outre le cas où le scrutin public est la forme obligatoire du vote et celui où il intervient de droit après deux épreuves douteuses, il peut être demandé en toute matière, sauf toutefois les questions suivantes : lorsqu'il s'agit d'interdire la parole à un orateur ou de lui appliquer la censure. Ces deux exceptions sont les seules qui soient communes aux règlements des deux Assemblées. Le règlement de la Chambre y ajoute celui de rappel au règlement, dont celui du Sénat ne fait pas mention; par contre, le règlement du Sénat excepte encore de la règle que le scrutin public peut toujours être demandé les cas où il s'agit d'ordonner la nomination d'une commission au scrutin de liste, d'ordonner le comité secret, de décider s'il y a lieu de procéder au scrutin public à la tribune ou au scrutin secret, de prendre les amendements en considération, de fixer le jour où les interpellations seront faites, et enfin d'accorder l'urgence ou la priorité à l'examen d'une pétition. Dans tous ces cas, le vote par assis et levé peut seul être pratiqué, sauf, bien entendu, s'il donne lieu à deux épreuves douteuses.

610. La demande du scrutin public peut être faite soit avant l'épreuve commencée, soit après une première épreuve douteuse. Dans ce dernier cas, elle peut être faite oralement et par un seul membre. Mais dans les cas ordinaires elle doit être faite par écrit, signée de vingt membres (au Sénat dix membres) au moins et déposée entre les mains du président. Les noms des signataires et des votants sont insérés au *Journal officiel*.

611. La procédure du scrutin public est la même dans les deux Chambres : le président invite les membres de l'Assemblée à prendre leurs places. Chacun d'eux a deux bulletins, l'un bleu, l'autre blanc, sur lesquels son nom est imprimé. Les bulletins blancs exprimont l'adoption; les bleus, le rejet. Les huissiers présentent à chaque membre de l'Assemblée une urne dans laquelle il dépose son bulletin.

---

(1) Règ. S., 48-50; Règ. C., 79-81.

612. Lorsque les votes sont recueillis, le président prononce la clôture du scrutin. Les urnes sont immédiatement apportées à la tribune. Les secrétaires en font le dépouillement et le président proclame le résultat (1).

613. Il semblerait que cette procédure devrait donner toute garantie pour la parfaite régularité et la certitude du vote. L'expérience, malheureusement, prouve qu'il n'en est rien. Il arrive trop souvent que le simple compte des bulletins bleus ou blancs ne donne pas le résultat vrai du vote, parce qu'un certain nombre de membres, par erreur ou volontairement, ont déposé à la fois leurs deux bulletins, ce qui, naturellement, annule leur vote, ou plusieurs bulletins de même couleur, qui doivent ne compter que pour un. C'est pourquoi, lorsque les nombres des bulletins blancs et des bulletins bleus sont rapprochés, les secrétaires procèdent, sous le nom de pointage, à une vérification minutieuse, afin d'éviter une contradiction entre les chiffres proclamés et les chiffres réels.

614. Vérification faite, le résultat est acquis et définitif; il ne peut plus être modifié par les réclamations que pourraient élever des membres de l'Assemblée relativement aux votes qui leur sont attribués. Ces réclamations se sont produites quelquefois et pourraient se produire souvent à raison de l'usage, qui s'est établi d'une façon si constante qu'il équivaut presque à un droit, de voter pour les absents. Quand cela a lieu en vertu d'un mandat formel, cet usage n'a pas de grands inconvénients, puisqu'il est certain que le vote dans ce cas exprime bien l'opinion de celui au nom duquel il est émis. Mais il en est autrement quand l'on vote pour un autre sans en avoir reçu le mandat. Dans ce cas l'abus est manifeste, car il peut se faire que l'on ait fait exprimer à celui dont on a déposé le bulletin dans l'urne une opinion contraire à celle qu'il aurait émise s'il avait voté en personne. Cet abus est d'autant plus blâmable qu'il peut fausser le résultat du scrutin : car il est impossible de proclamer un autre résultat que celui qui ressort de la compa-

(1) Règ. S., 52-54; Règ. C., 82/84.

raison des bulletins bleus et des bulletins blancs déposés dans l'urne. La responsabilité dans ce cas se partage entre celui qui indûment a voté pour un collègue qui ne l'y avait pas autorisé, et celui qui, par négligence, a laissé ses bulletins de vote à la disposition de collègues indiscrets.

615. Le Sénat n'a que très imparfaitement remédié à l'abus en décidant que les sénateurs en congé régulier ne pourraient prendre part à un vote que s'ils avaient averti le bureau de leur présence. Et encore a-t-on lieu de croire que cette sage mesure, qui manque au règlement de la Chambre, n'est pas très rigoureusement observée.

616. Un autre inconvénient de ce mode de votation, c'est de permettre d'éluder la règle suivant laquelle la présence de la motié plus un des membres de l'Assemblée est nécessaire pour la validité des votes ; mais dans ce cas, à la différence du précédent, les règlements des deux Chambres offrent un remède : c'est le scrutin public à la tribune.

617. Le scrutin public à la tribune est de droit, à la Chambre des députés, quand il est demandé par quarante membres. Au Sénat, il suffit que la demande soit faite par dix membres; mais cette demande est soumise à l'Assemblée qui statue par assis et levé sans débats. Dans les deux Chambres, d'ailleurs, la procédure est à peu près la même. Deux urnes sont placées au Sénat sur la tribune; à la Chambre l'une sur la tribune et l'autre, l'urne de contrôle, sur le bureau des secrétaires de droite. Chaque membre, après avoir reçu des mains d'un secrétaire une boule, dépose son bulletin dans la première urne et la boule dans l'urne de contrôle.

618. L'appel nominal n'est pas de droit; s'il est demandé, l'Assemblée prononce sans débats. L'appel nominal, s'il est ordonné, se fait par l'un des secrétaires et est immédiatement suivi d'un réappel pour ceux des membres qui n'ont pas voté. Le dépouillement du scrutin s'opère comme dans le cas du scrutin public ordinaire (1). Le règlement du Sénat n'autorise pas expressément la demande de l'appel nominal en cas de scrutin public à la tribune; cette disposition ne se trouve

(1) Règ. S., 55, 57; Règ. C., 85, 88.

que dans le règlement de la Chambre ; mais nous pensons que si la demande en était faite, elle devrait être soumise au Sénat, puisque aucun texte règlementaire ne s'y oppose, et que d'ailleurs l'appel nominal semble être la forme normale de ce mode de scrutin.

619. Le scrutin secret s'est transmis par une tradition non interrompue dans nos assemblées depuis les séances tragiques de la Convention. On y a vu une protection des minorités, une garantie de la sincérité et de la liberté du vote contre les pressions exercées soit par le gouvernement, soit par les passions populaires. Les règlements des deux Chambres de 1876 l'avaient uniformément autorisé ; mais, comme nous l'avons déjà indiqué, la Chambre des députés a rayé le scrutin de son règlement pour tous les votes sur des projets de loi ou des propositions quelconques, et ne l'a maintenu que pour les nominations soit en assemblée générale, soit dans les bureaux ou les commissions. Le Sénat, au contraire, n'a pas jugé opportun de suivre ce précédent ; son règlement statue que dans tous les cas où le scrutin public peut ou doit être admis, le scrutin secret est de droit quand vingt membres le demandent dans les formes prescrites pour la demande de scrutin public. Les noms des signataires de la demande sont également insérés au *Journal officiel*, et le vote a lieu dans les mêmes conditions que pour le scrutin public à la tribune.

620. Quant à la procédure même du vote, elle ne diffère de celle du scrutin public qu'en ce que les bulletins de vote sont remplacés par des boules, l'une blanche pour l'adoption, l'autre noire pour le rejet. Les secrétaires versent dans une corbeille les boules déposées dans les urnes ; ils séparent les blanches des noires, en font le compte, et ce compte, arrêté par deux secrétaires au moins, est proclamé par le président.

621. Dans les deux Assemblées, le scrutin secret est obligatoire pour toutes les nominations faites soit en assemblée générale, soit dans les bureaux et les commissions. Pour les nominations en assemblée générale, deux urnes sont placées sur la tribune (à la Chambre, l'une des urnes est sur la tribune ; l'autre, sur le bureau des secrétaires) ; chaque membre dépose dans la première son bulletin de vote sous enveloppe non cachetée ; dans la seconde, la boule servant de contrôle.

Le dépouillement se fait non par les secrétaires, mais par des scrutateurs dont les noms sont tirés au sort, à raison de trois par table de dépouillement (1).

622. En ce qui concerne la manière de mettre aux voix, nous devons noter que la division est de droit, chaque fois qu'elle est demandée et qu'elle est possible, c'est-à-dire chaque fois que la proposition en discussion, quelle qu'en soit la nature, comporte deux ou plusieurs objets susceptibles de division. En général, les votes ne peuvent pas être négatifs; si donc une suppression est demandée, c'est l'article même qui est mis aux voix, à moins que la clarté du vote n'exige la mise aux voix de la suppression : par exemple, quand il s'agit de la réduction partielle d'un crédit. De même, quand il s'agit des conclusions de la commission d'initiative, le vote porte sur ces conclusions, alors même qu'elles proposent le rejet et non sur la proposition originaire.

623. Dans les deux Chambres, les votes sont pris à la majorité des suffrages exprimés, et en cas d'égalité, la proposition mise aux voix est rejetée.

624. Comme nous l'avons dit, en général tout vote proclamé par le président est acquis. Il n'y a lieu de le renouveler qu'en cas de malentendu, par exemple, quand des membres déclarent n'avoir pas compris la position de la question, ou quand des erreurs matérielles sont constatées pendant la séance par le pointage fait par les secrétaires.

625. Lorsque ces erreurs ne se révèlent qu'après la séance, par un dépouillement fait au bureau des procès-verbaux, une jurisprudence constante n'en maintient pas moins le vote proclamé en séance, à moins que l'Assemblée consultée n'en décide autrement (2).

626. Le nombre des votants n'atteint jamais dans aucune Assemblée le nombre de ses membres. Il y a toujours des vacances par décès ou démission; il y a toujours aussi des absences, soit légitimes et justifiées par des congés réguliers,

---

(1) Règ. S., 59, 60; Règ. C., 89.
(2) Cf. Poudra et Pierre, 1336 et suiv., 1407 et suiv.

soit accidentelles et justifiées encore par des maladies constatées, soit non justifiées. Il y a aussi, dans nombre de cas, des abstentions volontaires, que le règlement ne prévoit pas, qu'une théorie sévère semble proscrire, mais qui peuvent souvent être imposées à des consciences scrupuleuses par la complexité de certaines questions.

627. L'on a dû fixer par des règles précises le nombre de membres dont la *présence* est nécessaire pour qu'un vote soit valable.

Les deux règlements ne parlent que de la *présence*, mais il semble que ce qui est dit de la présence doit s'entendre également du vote, puisque c'est par le vote que s'exprime la volonté de l'Assemblée. On pourrait invoquer à l'appui de cette opinion le texte même des deux règlements qui disent « qu'au cas d'impossibilité d'un vote *par le défaut de la présence* du nombre légal des députés (ou des sénateurs) » il y a lieu de procéder à un second tour et que « à ce second tour, le vote est valable à la majorité relative *quel que soit le nombre des votants* ». Le Sénat a interprété ainsi son règlement, en se fondant sur la déclaration du rapporteur, disant que le remède contre des abstentions calculées consiste précisément dans le deuxième tour de scrutin valable quel que soit le nombre des votants. A la Chambre au contraire un précédent qui semble faire jurisprudence a décidé (en se fondant sur le texte du règlement qui dit que « *la présence* de la majorité absolue est nécessaire pour la validité des votes) qu'un vote est valable quand le bureau a constaté la présence de la moitié plus un, alors même que le nombre constaté *des votants* se trouverait inférieur (1) ».

628. Le nombre exigé pour la validité des votes est la moitié plus un des membres de l'Assemblée. Dans les deux règlements, cette proportion est indiquée en chiffres, 151 au Sénat, 267 à la Chambre. Pour le Sénat, cela ne fait pas difficulté puisque le nombre des sénateurs est invariablement fixé à 300. Mais il en est autrement à la Chambre, puisque le nombre des

(1) Poudra et Pierre, 1324-1325 et supplément, *ibid.*

députés n'est pas invariable, qu'il suit la variation de la population, qu'il s'est trouvé, en conséquence de cette variation, augmenté de plusieurs membres et qu'un accroissement assez sensible est résulté de l'application de la nouvelle loi électorale. Il aurait donc été préférable qu'au lieu d'indiquer un chiffre, on se fût contenté de dire la *moitié plus un*, ou la *majorité absolue;* mais le sens de la disposition ressort très clairement du texte lui-même, puisqu'après avoir dit : 267 *députés*, il ajoute : *majorité absolue de leur nombre légal* (1).

629. Le bureau, soit spontanément, soit sur la demande d'un membre de l'Assemblée constate le nombre des membres présents. S'il n'est pas unanime, il est procédé au scrutin public à la tribune.

630. Au cas d'impossibilité d'un vote par le défaut de présence de la majorité absolue du nombre légal des membres de l'Assemblée, un second tour de scrutin sur le même objet est porté à l'ordre du jour de la séance suivante, et, à ce second tour, le vote est valable à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants (2).

631. Telles sont les règles posées par les règlements dans la prévision que le nombre des votants devait toujours être égal à celui des membres présents. Théoriquement, en effet, il est peu admissible que des membres votent, sans avoir assisté à la délibération, ou que des membres ayant assisté à la délibération ne votent pas. Mais, dans les deux cas, la pratique a souvent donné tort à la théorie. Pour ce qui est de l'abstention, nous pensons qu'elle est le droit absolu des membres des assemblées, et que son usage est légitime, quand elle est le résultat d'un scrupule de conscience. Mais il n'en est pas de même en ce qui concerne le vote pour les absents. Nous avons indiqué plus haut les inconvénients de cet usage si profondément enraciné dans nos mœurs parlementaires; nous ajouterons seulement ici qu'il n'est pas sans nuire à la considération du parlement et que l'opinion s'étonne

(1) Règ. C., 95, § 1 et § 2.
(2) Règ. S., 60; Règ. C., 95.

toujours et s'indigne quelquefois de voir porter au *Journal officiel*, parmi les votants, les noms de sénateurs ou de députés notoirement absents.

632. La question préalable tendant à faire déclarer qu'il n'y a pas lieu à délibérer peut toujours être proposée. Le règlement de la Chambre, toutefois, admet à cette règle une exception qui ne se trouve pas dans celui du Sénat : aucune proposition ne peut être écartée par la question préalable avant le rapport de la commission d'initiative. Par cette disposition, on a voulu donner à l'initiative parlementaire une garantie contre les abus d'autorité, toujours possibles, des majorités, et assurer à toute proposition émanant d'un député l'avantage au moins d'un examen préliminaire. Cependant de nombreux précédents ont affirmé le droit pour le président de refuser le dépôt d'une proposition inconstitutionnelle et le droit de la Chambre d'écarter immédiatement par la question préalable les propositions qui ont ce caractère (1).

633. La demande de la question préalable peut être motivée sommairement à la tribune : l'auteur de la proposition à l'égard de laquelle la question préalable est demandée a le droit d'être entendu. Ces deux dispositions du règlement du Sénat ne se trouvent pas dans celui de la Chambre ; mais comme ce dernier n'a pas de règle contraire, nous croyons qu'elles y sont également applicables. La question préalable, par sa nature même, doit être mise aux voix, non seulement avant la question principale, mais avant toute autre demande relative au même objet (2).

634. Le règlement du Sénat et celui de la Chambre ne parlent de la question préalable que relativement aux propositions émanant de l'initiative parlementaire. Faut-il en conclure qu'elle ne puisse être demandée sur un projet du gouvernement ? Nous ne le pensons pas. Si l'Assemblée jugeait qu'un projet du gouvernement est contraire à la Constitution, il nous semble qu'elle pourrait et devrait l'écarter par la

(1) Poudra et Pierre, 965 et suiv. et supplément, *ibid.*
(2 Règ. S., 43; Règ. C., 90.

question préalable. Seulement, dans ce cas, il ne suffirait pas de soumettre à l'Assemblée cette question elle-même ; il faudrait, dans le silence du règlement, commencer par lui demander si la question peut et doit être posée.

635. Les demandes d'ordre du jour, de priorité et de rappel au règlement ont toujours la préférence sur la question principale en délibération. Elles en suspendent la discussion, mais seulement après que l'orateur qui est à la tribune a fini de parler (1).

---

(1) Règ. S., 61; Règ. C., 91.

CHAPITRE V.

CONGÉS.

636. En principe, tout membre de l'une ou l'autre Assemblée doit assister à toutes les séances ; mais cette règle est soumise à des exceptions nécessaires. D'abord, dans les cas d'urgence, le président peut accorder un congé, sauf à en rendre compte à l'Assemblée. Ensuite, des congés peuvent être demandés à l'Assemblée et accordés par elle. La demande est renvoyée à la commission nommée tous les mois pour cet objet. Cette commission donne son avis sur chaque demande, et cet avis est communiqué avec la demande par le président à l'Assemblée qui statue.

637. La sanction de ces dispositions est la suppression de l'indemnité pour tout membre absent sans congé ou qui prolonge son absence au delà des termes du congé qui lui a été accordé. Est réputé absent sans congé tout membre qui pendant six séances consécutives n'a pas répondu aux appels nominaux, ou qui n'a pas pris part ni aux travaux des bureaux et des commissions, ni, en séance publique, aux discussions de tribune et aux scrutins. Les circonstances établissant l'absence sont relevées et contrôlées par les questeurs. A défaut de motifs valables qui justifient l'absence, celui dont l'absence a été ainsi constatée est inscrit nominativement au *Journal officiel* comme absent sans congé. D'après le règlement de la Chambre, il a le droit de réclamer : les réclamations sont portées au Bureau de la Chambre qui prononce après avoir pris l'avis de la commission des congés (1).

---

(1) Règ. S., 109 ; Règ. C., 116.

TITRE V.

POLICE PARLEMENTAIRE.

CHAPITRE PREMIER.

POLICE INTÉRIEURE ET EXTÉRIEURE.

638. La loi du 22 juillet 1879, relative au rétablissement du siège du gouvernement à Paris, dispose dans son article 5 : « Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée qu'ils président. A cet effet, ils ont le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire. Les réquisitions peuvent être adressées directement à tous officiers, commandants ou fonctionnaires, qui sont tenus d'y obtempérer immédiatement sous les peines prévues par la loi. Les présidents peuvent déléguer leurs droits de réquisition aux questeurs ou à l'un d'eux. » En édictant cette disposition, le législateur a voulu, avec juste raison, donner l'autorité de la loi elle-même à des prescriptions qui se trouvaient déjà dans les règlements des deux Chambres. Le principe même de ces dispositions ne fut pas contesté et ne pouvait pas l'être : il est de l'essence du gouvernement parlementaire. Et quand le gouvernement parlementaire est un gouvernement républicain, c'est-à-dire un gouvernement où la suprématie du parlement est incontestable et incontestée, le droit du parlement de pourvoir lui-même à sa sûreté est absolu et ne peut être soumis à aucune restriction.

Dans la discussion de la loi de 1879 cependant, une thèse moins rigoureuse avait été soutenue d'abord et même adoptée par le Sénat. Tout en reconnaissant aux présidents des deux

Chambres le droit de requérir la force armée et les fonctionnaires, le Sénat voulait que la réquisition aux troupes fût adressée au ministre de la guerre ; mais la Chambre des députés maintint le principe que le droit de réquisition doit pouvoir être exercé directement par le président, seul juge de l'opportunité de la mesure et des forces nécessaires pour assurer la sécurité de l'assemblée. C'est dans ces termes et, avec cette interprétation que l'article, en définitive, fut adopté par le Sénat lui-même et reçut ainsi force de loi.

639. Après la promulgation de la loi du 22 juillet 1879, on n'a pas jugé nécesssaire de modifier le texte des règlements du Sénat et de la Chambre des députés, datant tous deux de 1876. Ces règlements disent simplement, dans le même esprit, mais avec moins de précision : « Le président est chargé de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'assemblée. A cet effet, il fixe l'importance des forces militaires qu'il juge nécessaires; elles sont placées sous ses ordres. Le président habite dans l'intérieur du palais de l'assemblée (1).

640. Cette dernière disposition, mise à cette place dans les règlements, indique bien que l'habitation dans le palais de l'assemblée n'est pas tant une des prérogatives de la présidence, qu'une de ses obligations strictes ; elle est la conséquence des pouvoirs qui lui sont confiés et des responsabilités qui en dérivent, et par la même raison, nous pensons, que la même règle doit être appliquée aux questeurs ou du moins à celui des questeurs, à qui le président a délégué son droit de réquisition, en vertu du dernier paragraphe de l'article 3 de la loi de 1879 (2).

641. Le droit de réquisition directe n'empêche pas, cela va sans dire, dans les temps ordinaires, une entente entre les présidents des Chambres et le ministre de la guerre sur l'importance et la composition des forces qui doivent assurer la sécurité de l'Assemblée ; ces forces sont sous le commandement d'un chef choisi par le président et placé sous les or-

---

(1) Règ. S., 110; Règ. C., 134.

(2) Le règlement de la Chambre dit expressément que les questeurs habitent le palais (131).

dres de celui-ci. Ce qu'on a voulu, c'est que la défense de l'Assemblée ne dépendît pas du bon ou du mauvais vouloir du ministre de la guerre ou du Président de la République, qu'elle fût garantie par elle-même, sans le concours obligé du chef du pouvoir exécutif et, au besoin, contre lui. C'est pour cela qu'on a pensé qu'une loi était nécessaire pour donner toute leur autorité pratique à des principes d'ailleurs incontestables, mais dont les conséquences avaient été plus d'une fois méconnues.

642. Comme le président est chargé de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'assemblée, c'est lui aussi qui exerce, en son nom, la police sur les personnes étrangères à l'assemblée. En règle générale, aucun étranger ne peut sous aucun prétexte, s'introduire dans l'enceinte où siègent les membres du Sénat ou de la Chambre (1). Ne sont exceptés de la règle que les fonctionnaires de la Chambre, qui sont obligés par leur service même d'assister à la séance, et, en outre, le secrétaire général de la présidence, le chef du cabinet et le secrétaire particulier du président de l'autre Chambre, les chefs de cabinet des ministres, et enfin le directeur et l'imprimeur-gérant du *Journal officiel*. Toutes ces personnes pénètrent dans l'enceinte, en vertu de cartes qui leur sont délivrées par le président et qui peuvent toujours être retirées (2). Mais la règle qui a pour objet d'écarter de l'enceinte réservée aux sénateurs et aux députés toute personne ne faisant pas partie de l'Assemblée ou du personnel qui en dépend n'est pas toujours observée avec toute la rigueur qui serait peut-être désirable. L'usage s'est introduit de laisser pénétrer dans une partie au moins de cette enceinte soit des membres de l'autre Assemblée, soit des attachés aux ministères, soit des secrétaires particuliers des ministres. Dans les séances où les passions sont vivement excitées, cet usage a souvent dégénéré en abus et n'a pas toujours été sans inconvénient. Sans doute le président a le droit de faire sortir tous ceux qui se sont indûment introduits dans l'enceinte réser-

(1) Règ. S., 111, 112; Reg. C., 135, 136.
(2) Poudra et Pierre, 1092.

vée ; mais l'exercice de ce droit est souvent délicat, surtout dans les cas où il serait plus particulièrement nécessaire, et il vaudrait mieux s'en tenir toujours à la prescription si formelle et si sage des règlements.

643. Les personnes étrangères à l'Assemblée, qui sont admises à assister aux séances, doivent régulièrement prendre place dans les tribunes à ce destinées. Une tribune spéciale est réservée au président, deux autres collectivement aux vice-présidents, questeurs et secrétaires de l'Assemblée. D'autres tribunes sont réservées au Président de la République, aux ministres, au corps diplomatique, aux membres de l'autre Chambre, au conseil d'Etat, aux officiers généraux, aux anciens membres du parlement. Une tribune qui, après ces réserves, est nécessairement fort restreinte, est toujours mise à la disposition du public. Enfin l'accès des autres tribunes est ouvert aux personnes munies de billets que les questeurs mettent à la disposition des députés à tour de rôle, et par ordre alphabétique (1).

644. Dans un intérêt de bon ordre, il est enjoint à toute personne admise dans les tribunes de se tenir assise, découverte et en silence ; elles doivent s'abstenir, sous peine d'exclusion immédiate, de toute marque d'approbation ou d'improbation. Les huissiers chargés de maintenir l'ordre dans les tribunes ont le devoir d'opérer ces exclusions, sans attendre un ordre du président ou des questeurs ; mais le président a toujours le droit de faire évacuer la tribune où se sont produites des manifestations contraires au règlement.

645. Tout individu étranger à l'Assemblée qui trouble les délibérations est traduit sans délai, s'il y a lieu, devant l'autorité compétente (2). Ni le Sénat, ni la Chambre ne se sont réservé, comme l'ont fait quelquefois d'autres assemblées, le droit de juger elles-mêmes les auteurs des délits ou contraventions qui peuvent se commettre dans le lieu de leurs séances, ou les injures ou offenses dont elles peuvent être l'objet.

---

(1) Poudra et Pierre, 1092-93.
(2) Règ. S., 113, 115 ; Règ. C., 137, 139.

CHAPITRE II.

DISCIPLINE INTÉRIEURE.

646. Les règlements des deux Chambres, rédigés en 1876, contenaient des dispositions identiques en ce qui concerne les peines disciplinaires applicables à leurs membres. Le Sénat ne les a pas modifiées. La Chambre des députés au contraire, à la suite de scènes tumultueuses, a cru devoir les renforcer et les aggraver par une résolution en date du 1er décembre 1879. Nous traiterons à part de ces règles propres à la Chambre des députés et nous commencerons par celles qui sont communes aux deux Assemblées.

647. Les peines disciplinaires communes aux deux Assemblées sont : 1° le rappel à l'ordre ; 2° la censure ; 3° la censure avec exclusion temporaire du lieu des séances.

648. Le rappel à l'ordre est la peine disciplinaire normale et en quelque sorte la peine type de la discipline parlementaire. Elle est prononcée contre tout orateur qui s'écarte de l'ordre, contre tout membre qui le trouble par une interruption, une personnalité ou de toute autre manière. Le président seul rappelle à l'ordre.

649. Le membre qui est atteint d'un rappel à l'ordre peut, s'il se soumet à l'autorité du président, demander à se justifier ; cette justification, si le rappel à l'ordre a été prononcé contre un orateur au cours de son discours, peut être présentée immédiatement ; au cas contraire, elle ne peut l'être qu'à la fin de la séance, à moins que le président n'en ordonne autrement.

650. Si le rappel à l'ordre après cette justification est maintenu par le président, il en est tenu note par les secrétaires.

651. Lorsqu'un orateur a été rappelé deux fois à l'ordre dans la même séance, l'Assemblée peut, sur la proposition du président, lui interdire la parole pour le reste de la séance: le vote est rendu par assis et levé, sans débats (1).

652. Le règlement du Sénat dispose que la proposition d'interdire la parole à l'orateur qui a encouru deux rappels à l'ordre, ne peut être faite que *si une troisième fois il s'écarte de l'ordre.* Le règlement de la Chambre de 1876 contenait la même disposition; mais elle a été supprimée en 1879, et il faut en conclure qu'immédiatement après un second rappel à l'ordre le président peut proposer d'interdire la parole à l'orateur pour le reste de la séance. Il y a lieu de remarquer encore que cette disposition rigoureuse n'est édictée que contre les *orateurs.* Elle ne saurait donc s'appliquer à des membres de l'Assemblée rappelés à l'ordre, alors qu'ils ne sont pas à la tribune, quel que soit le nombre de ces rappels à l'ordre.

653. La censure est prononcée contre tout membre : 1° qui, ayant encouru l'interdiction de la parole, ne sera pas rentré dans le devoir; 2° qui, dans l'espace de trente jours, aura, dans trois séances différentes (2), encouru le rappel à l'ordre ; 3° qui, dans l'Assemblée, aura donné le signal d'une scène tumultueuse ou d'une abstention collective de prendre part aux travaux législatifs; 4° qui aura adressé à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces. Le règlement du Sénat ajoute un cinquième cas qui ne se trouve pas dans celui de la Chambre : c'est le cas où un sénateur se serait constitué, pour l'apport d'une pétition, intermédiaire entre le Sénat et un rassemblement formé sur la voie publique (3).

654. La censure est prononcée par l'Assemblée, sans débats, par assis et levé, sur la proposition du président. Le membre contre qui elle est demandée a toujours le droit d'être entendu ou de faire entendre, en son nom, un de ses collègues. La

(1) Règ. S., 117-119; Règ. C., 118, 121, 122.
(2) Le règlement de la Chambre n'exige pas que les trois rappels à l'ordre aient été prononcés dans trois séances différentes.
(3) Règ. S., 120; Règ. C., 123.

décision de l'Assemblée, prononçant la censure, est inscrite au procès-verbal (1). Le règlement de la Chambre, comme nous le verrons, y ajoute une peine pécuniaire.

655. La peine de la censure peut être aggravée dans certains cas et remplacée par la censure avec exclusion temporaire. Le règlement du Sénat et celui de la Chambre mentionnent également et sous le même nom cette peine disciplinaire. Dans le texte de 1876, les dispositions qui s'y rapportent sont conçues dans les mêmes termes. Le Sénat ne les a pas modifiées; mais il en est autrement de la Chambre qui, en 1879, tout en conservant le même nom à cette peine disciplinaire, lui a donné un autre caractère et une portée bien plus grave. Nous reviendrons plus bas sur ces dispositions nouvelles, nous contentant de résumer ici le texte de 1876 qui, pour le Sénat, est resté en vigueur.

656. La censure avec exclusion temporaire du lieu des séances est prononcée contre tout membre : 1° qui aura résisté à la censure simple; 2° qui aura, en séance publique, fait appel à la violence ou provoqué à la guerre civile; 3° qui se sera rendu coupable d'outrages envers l'Assemblée, ou une partie de l'Assemblée ou son président; 4° qui se sera rendu coupable d'outrages envers l'autre Assemblée ou envers le Président de la République.

657. Elle impose à celui qui en est frappé l'obligation de sortir immédiatement de l'Assemblée et de s'abstenir d'y reparaître pendant les trois séances suivantes. En cas de désobéissance à l'injonction qui lui est faite par le président de sortir de la salle des séances, la séance est levée. Elle peut être reprise.

658. La procédure pour l'application de cette peine est la même que pour la censure simple : proposition du président, vote de l'Assemblée par assis et levé, sans débats, après audition du membre dont la censure est demandée ou d'un de ses collègues en son nom, inscription au procès-verbal de la décision prononçant la censure (2),

659. Toutes les mesures disciplinaires, prévues dans les

(1) Règ. S., 123; R. C., 127.
(2) Règ. S., 121-123; Règ. C. de 1876, 122-124.

règlements de 1876, avaient en quelque sorte un caractère moral et tiraient leur efficacité du respect que tous les membres d'une assemblée doivent porter à cette assemblée et au président qui la représente. L'injonction de sortir du lieu des séances et de n'y pas reparaître pendant trois séances semblait l'extrême limite jusqu'où pût aller le pouvoir disciplinaire de l'Assemblée sur ses membres. Elle dépassait notablement les limites où s'étaient renfermés plusieurs des règlements antérieurs, notamment celui de la Constituante de 1848 qui n'allait pas, en cas de résistance prolongée, au delà du rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, soit simple, soit avec censure. Soit que les passions politiques fussent devenues plus vives, ou les mœurs politiques plus relâchées, soit que le sentiment du respect eût diminué et en même temps celui de la dignité personnelle, la Chambre estima, en 1879, qu'il était nécessaire de donner au pouvoir disciplinaire des armes mieux trempées, d'une efficacité plus certaine, et elle n'hésita pas à ajouter une sanction pécuniaire et matérielle à ce qui jusqu'alors n'était qu'une peine morale. Il ne nous appartient pas d'apprécier si ces mesures étaient nécessaires pour mettre fin à des violences persistantes et le plus souvent calculées ; mais il nous est permis d'exprimer le regret qu'elles aient pu paraître nécessaires, cette nécessité même, si elle est réelle, étant la preuve la plus manifeste d'un certain abaissement des mœurs parlementaires. Quoi qu'il en soit, voici les peines nouvelles introduites dans le règlement de la Chambre par une résolution en date du 1er décembre 1879.

660. La première de ces peines est le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal. Elle est prononcée contre tout député qui, dans la même séance, a encouru un premier rappel à l'ordre. Comme le rappel à l'ordre simple, elle est prononcée par le président de la Chambre seul ; celui qui en est atteint peut présenter sa justification dans les mêmes conditions qu'au cas de rappel à l'ordre simple. Si la peine est maintenue par le président, elle entraîne de plein droit la privation pendant quinze jours de l'indemnité allouée aux députés (1).

(1) Règ. C., 119-121.

661. La censure avec exclusion non plus, comme dans le règlement de 1876, du lieu des séances, mais du palais législatif lui-même, est applicable à tout député : 1° qui aura résisté à la censure simple *ou qui dans le cours de la même séance aura déjà subi deux fois la censure simple;* 2° qui aura, en séance publique, fait appel à la violence, provoqué à la guerre civile, *ou à la violation des lois constitutionnelles*; 3° qui se sera rendu coupable d'outrages envers la Chambre ou une partie de la Chambre, ou son président ; 4° *qui aura adressé à un ou plusieurs membres du gouvernement des injures, provocations ou menaces;* 5° qui se sera rendu coupable d'outrages envers le président de la République, le Sénat ou le *gouvernement*. Les mots soulignés sont ceux qui ont été ajoutés au texte de 1876. Cette peine est prononcée, par la Chambre, comme la censure simple, sur la proposition du président, par assis et levé, sans débats, après avoir entendu celui contre lequel elle est demandée ou l'un de ses collègues. — Si la qualification des faits qui donnent lieu à l'application de cette peine aggrave singulièrement les dispositions du règlement de 1876, les conséquences en sont bien plus rigoureuses encore (1).

662. Le député contre lequel elle est prononcée ne peut prendre part aux travaux de l'Assemblée ni même reparaître dans le palais législatif jusqu'à l'expiration du jour de la quinzième séance qui suit celle où la mesure a été prononcée. En cas de désobéissance du député à l'injonction qui lui est faite par le président de sortir de la Chambre, la séance est levée.

Si, dans le cours de la même session, la censure avec exclusion temporaire est prononcée contre le même député, l'exclusion s'étend à trente séances (2).

663. Enfin, pour donner une sanction à ces dispositions si rigoureuses, le règlement statue en ces termes : Si le député reparaît dans le palais législatif avant l'expiration du délai d'exclusion, il est arrêté par l'ordre des questeurs, conduit

(1) Règ. C., 124.
(2) Règ. C., 125.

dans un local préparé à cet effet et y est retenu pendant un temps qui ne peut excéder trois jours. S'il reparaît dans la salle des séances, sa présence est constatée par le Bureau. Le Président lève la séance et, sur son ordre, le député est arrêté par les soins des questeurs et retenu comme il est dit au paragraphe précédent (1). Tout commentaire ici est inutile. L'on comprend combien pourrait être dangereuse, entre les mains d'une majorité passionnée, l'arme que le règlement met à sa disposition ; on comprend aussi combien la dignité des députés et celle de la Chambre elle-même, combien le droit des électeurs peuvent souffrir de l'exclusion, pendant une durée de plus d'un mois, d'un membre de la représentation nationale, et de son expulsion *manu militari* du palais législatif.

664. Ce n'est pas tout. Ici encore se retrouve la pensée qu'une peine pécuniaire peut ajouter à la peine proprement disciplinaire. Cette peine pécuniaire s'applique à la censure simple, comme à la censure avec exclusion ; mais elle est graduée : à la censure simple correspond la privation pendant un mois de la moitié de l'indemnité ; à la censure avec exclusion, la même privation pendant deux mois. L'une et l'autre, en outre, entraînent l'impression et l'affichage à 200 exemplaires, aux frais du député, de l'extrait du procès-verbal mentionnant la censure. Ces affiches doivent être apposées dans toutes les communes de la circonscription par laquelle il a été élu (2).

La légalité de ces mesures a été contestée. On s'est demandé si, en dehors d'un texte constitutionnel ou d'une loi, une assemblée pouvait, par mesure disciplinaire, priver l'un de ses membres de la liberté et le condamner à la perte de l'indemnité à laquelle il a droit. La question, posée devant les tribunaux, a été résolue, dans le sens de la légalité de la mesure, par cette considération que les Chambres arrêtent elles-mêmes, aux termes de la Constitution, leur règlement, et que ce règlement, voté par elles, doit obliger tous leurs membres (3).

---

(1) Règ. C., 126.
(2) Règ. C., 128.
(3) Paris, 4 janvier 1881 (Baudry d'Asson). — La Cour, considérant que

665. En cas d'un délit commis dans le palais de l'Assemblée par l'un de ses membres, toute délibération est suspendue. Le président, séance tenante, porte le fait à la connaissance de l'Assemblée. Sur l'ordre du président, l'auteur du délit est tenu de quitter la salle des séances et de se rendre dans le cabinet du président où le bureau réuni entend ses explications. Le bureau dresse un procès-verbal qu'il envoie, s'il y a lieu, à l'autorité compétente. Telles sont les prescriptions du règlement du Sénat. Celui de la Chambre dispose que le député peut s'expliquer devant la Chambre avant de se rendre, sur l'injonction du président, dans le local à ce destiné, et il

---

les règlements des assemblées législatives sont des mesures d'ordre intérieur ayant pour but d'assurer par leurs dispositions disciplinaires la dignité des séances et le respect des décisions; qu'ils sont votés par les assemblées elles-mêmes, et qu'ils en obligent tous les membres; — Considérant que dans le règlement de la Chambre des députés, il est dit que le président de la Chambre fait observer le règlement, qu'il maintient l'ordre et que, quand il y a lieu de faire procéder à l'arrestation d'un député, cette mesure s'opère sur son ordre par les soins des questeurs; — Considérant que le président de la Chambre, en ordonnant, dans la séance du 11 novembre 1880, l'arrestation du député Baudry d'Asson, et les questeurs et le chef des huissiers, en procédant à cette mesure, n'ont fait qu'exécuter le règlement, dont les dispositions n'ont rien de contraire aux lois existantes; qu'il ne saurait donc être question des articles 341 et 343 du Code pénal, relatifs à la séquestration des personnes; qu'il n'y a ni crime, ni délit; — Confirme l'ordonnance de non-lieu.

Paris, 14 février 1881 (Baudry d'Asson). — Vu le jugement du tribunal ainsi conçu :

Attendu que la demande de Baudry d'Asson ne s'adresse aux questeur qu'en ladite qualité et comme exécuteurs des décisions disciplinaires de la Chambre des députés ou de son président, qu'elle constitue, en réalité, un pourvoi contre ces décisions mêmes; — Attendu que le pouvoir disciplinaire retenu par la Chambre ou délégué par elle à son président découle du droit essentiel qui appartient à tout corps délibérant de régler son propre fonctionnement et d'assurer l'ordre de ses discussions; que ce droit, qui n'a été contesté à aucune de nos assemblées législatives ne saurait l'être à la Chambre des députés organisée par les lois constitutionnelles de 1875; qu'il est visé au surplus par une de ces lois, celle du 16 juillet 1875, article 5; qu'il s'agit seulement de savoir si l'exercice du droit dont il s'agit peut donner lieu à un recours quelconque; — Attendu que, sans examiner si la Chambre des députés, qui est l'un des organes de la souveraineté nationale, peut reconnaître dans l'ordre disciplinaire une juridiction supérieure, le tribunal doit se borner à constater que la loi n'en a établi aucune; que ce serait donc arbitrairement et par un excès de pouvoir qu'il se constituerait juge d'appel à l'égard des décisions que Baudry d'Asson prétend lui déférer; — Par ces motifs, se déclare incompétent. — La Cour, adoptant les motifs des premiers juges: — Confirme.

ajoute qu'en cas de résistance du député ou de tumulte dans la Chambre, le président lève la séance et enfin que le Bureau informe le procureur général qu'un délit vient d'être commis dans le palais de la Chambre des députés (1).

(1) Règ. S., 125; Règ. C., 129.

CHAPITRE III.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES.

666. Si les règlements des deux Chambres déterminent avec le plus grand soin la procédure à suivre à l'égard des membres qui manquent au bon ordre de l'Assemblée ou qui commettent un crime ou un délit dans l'enceinte du palais législatif, ils sont au contraire muets en ce qui concerne l'application du principe de l'inviolabilité parlementaire. Ce principe est posé dans l'article 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 en ces termes : « Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. »

667. L'immunité est absolue; à aucune époque, sous aucun prétexte, un membre de l'une des deux Chambres ne peut être poursuivi pour aucun des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions : discours, rapports, votes. Cette immunité s'étend à toutes les pièces imprimées par l'ordre de l'une des deux Chambres, ainsi qu'aux comptes rendus des séances publiques faits de bonne foi par les journaux (1); et, suivant une jurisprudence bien établie, il en résulte que les particuliers nommés dans ces comptes rendus n'ont pas le droit d'imposer leurs réponses aux journaux. Le principe et sa conséquence cessent naturellement de trouver leur application si le compte rendu est fait de mauvaise foi.

668. Mais, en dehors de l'exercice de leurs fonctions, les membres du parlement peuvent commettre des crimes et

(1) L. 29 juillet 1881, art. 40-41.

des délits, et alors deux intérêts très graves sont en conflit : d'une part, l'intérêt de ne pas compromettre l'intégrité du parlement et la légitime sécurité de ses membres, en les laissant sans défense contre des attaques inspirées par des haines politiques ou des rancunes personnelles, et, d'autre part, l'intérêt de ne pas entraver l'action nécessaire de la justice répressive et de ne pas violer le principe de l'égalité devant la loi, en soustrayant les membres du parlement aux poursuites loyalement dirigées contre eux. C'est à concilier ces deux intérêts que se sont toujours appliqués les auteurs de nos diverses constitutions. L'article 14 de la loi du 16 juillet 1875 résout ainsi la difficulté : « Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, *pendant la durée de la session*, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, hors le cas de flagrant délit. La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la durée de la session et pour toute sa durée si la Chambre le requiert. »

669. Il résulte de ce texte : 1° Que l'inviolabilité ne couvre le membre du parlement que pendant le temps où l'Assemblée est en session, c'est-à-dire pendant le temps où le membre du parlement est dans l'exercice effectif de sa fonction, et l'on en a conclu avec raison qu'elle couvre la personne, mais non le domicile, et qu'elle ne doit pas mettre obstacle aux visites domiciliaires régulièrement ordonnées par l'autorité compétente, ni à l'exercice de la responsabilité civile (1). Ainsi la dérogation au principe de l'égalité devant

---

(1) Montpellier, 14 juillet 1873 (Arrazat). — La Cour, sur la question relative à la nullité de la poursuite, basée sur l'application de l'article 11 du décret du 2 février 1852; — Attendu que cet article, renouvelé des lois et des constitutions antérieures, ordonne de ne poursuivre ou d'arrêter, en matière criminelle, aucun membre du Corps législatif, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que le Corps législatif a autorisé la poursuite; — Attendu que cette disposition, basée sur l'importance du mandat législatif et sur les considérations d'ordre public qui s'opposent à ce que l'Assemblée nationale soit privée, sans son avis, du concours d'un de ses membres, n'est point faite pour le cas qui nous occupe; qu'il s'agit d'une action civile dont le débat ne réclame nullement la présence des parties intéressées, tandis que l'article 11 qui

la loi se trouve étroitement renfermée dans les limites nécessaires ;

2° Que l'inviolabilité ne peut être écartée et les poursuites continuées qu'avec l'autorisation de l'Assemblée, et ainsi se trouve assuré et garanti le principe qu'un membre du parlement ne doit pas être arraché de son siège par des poursuites passionnées ou légères (1).

670. Mais le principe de l'inviolabilité du membre de l'une des deux Chambres est absolu, et la fin de non-recevoir qu'il crée contre toute action qui n'a pas été précédée de l'autorisation préalable est péremptoire et définitive (2).

---

peut aussi être invoqué, en matière correctionnelle, ne s'applique, ainsi que les termes l'indiquent suffisamment, qu'à des actes d'arrestation ou de poursuite directe et personnelle ; — Infirme.

En ce sens, Bastia, 7 mars 1868 (D. P.68.3.29).

(1) Besançon, 10 avril 1865 (de Grammont). — La Cour, considérant qu'il est de droit public qu'un membre du Corps législatif ne peut être poursuivi pendant la durée des sessions qu'après autorisation préalable de cette Assemblée ; que cette garantie, l'une des bases des Constitutions de 1791, 1795, 1848, et des Chartes de 1814 et de 1830, maintenue par l'article 11 du décret organique du 2 février 1852, et sanctionnée par l'article 121 du Code pénal, ne tient pas seulement à l'homme, mais à la fonction et au corps dont il fait partie, toujours libre d'autoriser une poursuite à laquelle le député consentirait lui-même ; que, dès lors, ce dernier ne peut y renoncer en justice ; — qu'en admettant même qu'un fonctionnaire public révocable, et pouvant être remplacé momentanément dans ses fonctions, soit admissible à renoncer, sous sa responsabilité et sous le contrôle de ses chefs, à la garantie que lui confère la Constitution de l'an VIII, il devrait encore en être autrement du député qui exerce une partie de la puissance législative, et qui fait partie d'une assemblée délibérative, au sein de laquelle sa présence peut être nécessaire ; que la poursuite dirigée contre lui serait d'ailleurs, en certains cas, de nature à compromettre la dignité du corps auquel il appartient ; — que l'autorisation doit être préalable à toute citation en justice ; que la citation en justice est un acte de poursuite ; qu'elle met en mouvement l'action publique, et saisit le juge ; qu'elle a pour effet d'enlever le député à l'exercice de ses fonctions et de porter atteinte au caractère public dont il est revêtu ; qu'elle pourrait donner lieu à des abus graves ; — Que le cours de l'action publique ne saurait être suspendu, sous prétexte d'une autorisation qui serait ultérieurement demandée ; qu'il est loisible au prévenu de produire tous témoins utiles sur les faits de nature à détruire ou à atténuer les imputations dont il est l'objet ; que dans l'espèce le prévenu a déjà fait citer des témoins à décharge et qu'aucune atteinte n'est apportée aux droits de la défense. Par ces motifs, déboute le sieur David de ses conclusions.

(2) Cass. crim. 5 août 1882 (Drouhet contre Alype). La Cour, sur le moyen du pourvoi tiré de la fausse application de l'article 14 de la Con-

671. La demande d'autorisation de poursuivre peut être formée soit par le ministère public, soit par des particuliers. Lorsqu'elle l'est par le ministère public, l'Assemblée est saisie régulièrement par le réquisitoire du procureur général, communiqué au président par le garde des sceaux. Lorsqu'elle est formée par des particuliers, elle n'est soumise à l'Assemblée que sur la preuve, fournie par le plaignant, qu'il a réellement commencé devant les tribunaux des poursuites arrêtées par l'immunité parlementaire (1).

672. Jusque dans ces derniers temps, la demande était lue en entier par le président en séance publique ; mais un usage plus respectueux de la dignité du parlement et de ses membres s'est établi récemment à la Chambre des députés ; le président se contente d'annoncer la demande sans lire le réquisitoire et sans énoncer le nom du député. Après cette communication, il prononce le renvoi aux bureaux, pour nommer une commission.

673. Quelquefois, sous prétexte d'urgence, l'Assemblée a été appelée à statuer, séance tenante, sur la lecture du réquisitoire

---

stitution du 16 juillet 1875, et de la violation de l'article 1030 du Code de procédure civile en ce que l'arrêt attaqué, en annulant la citation en cour d'assises donnée par Drouhet à Pierre Alype, député, pour délit de diffamation, a prononcé une nullité non prévue par la loi ; — Attendu qu'aux termes de l'article 14 de la Constitution du 16 juillet 1875, aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté, en matière criminelle ou correctionnelle, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit ; qu'il suit de là que cette autorisation est la base nécessaire et légale de toute poursuite exercée, au cours d'une session, contre un membre du parlement, et que tout acte de poursuite fait sans cette autorisation est frappé de nullité ; — Attendu que la citation qui saisit la juridiction criminelle ou correctionnelle est un acte de poursuite ; que, dans l'espèce, cette citation avait été donnée à Pierre Alype, député, au cours de la session, sans autorisation préalable de la Chambre dont il fait partie ; que, dès lors, l'arrêt attaqué, en prononçant la nullité de ladite citation, loin de violer l'article 14 de la Constitution du 16 juillet 1875, en a fait, au contraire, une juste application ; — Attendu que le principe posé par l'article 1030 du Code de procédure civile ne saurait être invoqué utilement à l'appui du pourvoi, la nullité de la citation ayant été prononcée par l'arrêt attaqué, non à raison d'un vice dans la rédaction de cet acte, mais parce qu'il n'avait pas été précédé de l'autorisation prescrite par l'article 14 susvisé de la Constitution du 16 juillet 1875. — Rejet.

(1) Poudra et Pierre, 131 et suiv. et supplément.

sans renvoi aux bureaux, sans rapport d'une commission ; mais il y a eu là évidemment un abus regrettable, et d'autant plus dangereux que c'est habituellement en temps de crise que l'on agit avec cette précipitation.

674. Dans la plupart des cas, l'Assemblée a tenu à attendre le dépôt et la distribution du rapport ; cependant il est arrivé que la discussion se soit engagée immédiatement après la lecture du rapport. Ce sont les conclusions du rapport qui sont mises aux voix, alors même qu'elles sont négatives et, dans ce dernier cas, leur rejet implique, sans nouveau vote, l'autorisation de poursuivre.

675. Aucune règle précise ne peut être posée à l'exercice du droit de l'Assemblée en cette matière. Tout ce qu'on peut dire d'une manière générale, c'est que la Chambre, dans son examen, doit se préoccuper surtout de rechercher si la poursuite est sérieuse, faite véritablement dans l'intérêt de la justice et non pour la satisfaction d'animosités politiques ou privées ; c'est une question de tact et de mesure.

676. La loi du 16 juillet 1875 (art. 14, § 1) pose une exception à la règle qu'aucune poursuite ne peut être dirigée contre un membre de l'Assemblée, sans une autorisation préalable. C'est le cas de flagrant délit. Dans ce cas, en effet, l'action de la justice ne peut être entravée ou suspendue par l'immunité parlementaire, mais le procureur général doit immédiatement saisir l'Assemblée par son réquisitoire aux fins d'être autorisé à continuer les poursuites.

677. Le membre du parlement détenu à la suite d'une condamnation prononcée hors session, ou après une autorisation régulière, est suspendu de toutes ses fonctions, aussi bien de l'exercice de l'initiative parlementaire que du vote. Il perd également, pendant la durée de la détention, son droit à l'indemnité (1).

678. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 14 de la loi du 16 juillet 1875, la détention ou la poursuite commencées hors session se continuent de plein droit et sans autorisation

(1) Règl. sur la comptabilité de la Chambre des députés, art. 19.

de la Chambre ; mais la Chambre peut en requérir la suspension pendant la durée de la session.

679. Si un membre du parlement est frappé d'une condamnation emportant la privation du droit d'être élu, la déchéance n'est pas prononcée par le tribunal même qui a rendu le jugement. Elle est prononcée par l'Assemblée, sur le vu des pièces justificatives (1), c'est-à-dire sur la communication faite par le garde des sceaux de l'extrait du jugement de condamnation et après examen de ce document par une commission nommée dans les bureaux. D'après une jurisprudence parlementaire qui semble bien établie (2), la déchéance peut résulter aussi bien d'une condamnation par contumace que d'un jugement définitif. La raison en est que, d'une part, il ne paraît pas possible de laisser inoccupé pendant un temps indéfini, au gré d'un prévenu ou d'un accusé, un siège du parlement, et que, d'un autre côté, il est impossible également, dans le système de notre régime électoral, de le faire occuper provisoirement.

680. Pour terminer ce qui concerne les immunités parlementaires, il ne reste plus qu'à mentionner pour mémoire les dispositions qui, dans les anciennes lois, punissaient les outrages ou les offenses aux deux Chambres. D'après ces lois, ces offenses pouvaient être poursuivies, soit d'office, soit sur l'autorisation de la Chambre offensée, par le ministère public, et être portées devant les juridictions ordinaires, ou être poursuivies et jugées par la Chambre elle-même (3). Les Chambres anciennes ont fait plus d'une fois usage de cette prérogative ; mais, depuis 1871, aucune des demandes formulées en ce sens n'a abouti. Aujourd'hui la question n'a plus d'intérêt, la loi du 29 juillet 1881 ayant supprimé le délit d'outrage aux deux Chambres (4).

---

(1) D. organ. 2 février 1852, art. 28.
(2) Poudra et Pierre, 155.
(3) L. 29 décembre 1875, art. 6 ; L. 25 mars 1822, art. 15 et 16.
(4) Séance du 15 février 1881.

CHAPITRE IV.

HONNEURS ET PRÉSÉANCES.

681. Les Chambres législatives ont rang dans les cérémonies publiques avant tous les autres corps constitués. Elles viennent immédiatement après le Président de la République, qui, aux termes de l'article 3 de la loi du 25 février 1875, « préside aux solennités nationales ». Elles ont également droit à des places d'honneur dans toutes les cérémonies publiques, civiles ou religieuses. Suivant un usage constant, qui remonte au décret du 24 messidor an XII, la préséance entre les deux Chambres appartient au Sénat.

Généralement, et hors des cas exceptionnels qui font l'objet d'une décision formelle des assemblées, le Sénat ni la Chambre des députés ne se rendent pas en corps aux cérémonies publiques; ils y sont représentés soit par leurs bureaux, soit par des députations. Ces députations sont désignées par le sort; le nombre des membres qui les composent est déterminé par l'Assemblée. Elles comprennent toujours le président ou un vice-président et deux secrétaires (1).

682. Les sénateurs et les députés ont des insignes dont la nature a été déterminée au Sénat par le bureau et à la Chambre par le règlement lui-même. Le règlement du Sénat dit, en termes exprès, que les sénateurs doivent porter ces insignes lorsqu'ils sont en mission, dans les cérémonies publiques et en toutes circonstances où ils ont à faire connaître leur qualité; pour les députés, quoique le règlement ne le dise point, la pratique est la même (2). Les insignes ne sont

(1) Règl. S.; 137, 138; Règl. C., 146, 148.
(2) Règl. S., 139; Règl. C., 153.

délivrés aux membres de l'une et l'autre assemblée qu'après vérification de leurs pouvoirs. Outre les insignes, il leur est remis une médaille en argent, frappée à leur nom et servant à constater leur identité.

683. L'ouverture des séances du Sénat et de la Chambre ne se fait plus avec la solennité usitée dans quelques-unes des anciennes assemblées. Cependant, le président se rend toujours encore à la salle des séances, précédé des huissiers et suivi des secrétaires ; la garde d'honneur fait la haie sur son passage et les tambours battent aux champs (1).

684. Quand les présidents du Sénat ou de la Chambre, revêtus de leurs insignes, ou quand le Sénat ou la Chambre en corps ou en députation, passent devant un poste, la garde prend les armes ou monte à cheval, se forme devant le poste, porte les armes ; les tambours ou clairons battent ou sonnent aux champs ; les trompettes sonnent la marche (2).

685. Lorsque l'une des deux Chambres, en corps ou en députation, se rend chez le Président de la République ou à une cérémonie publique, elle est escortée par une garde à cheval, ou, à défaut, par une garde à pied répartie en avant, en arrière et sur les flancs du cortège, et composée d'un escadron de troupes à cheval, ou de deux compagnies d'infanterie, sous le commandement d'un capitaine (3).

686. Lorsque les Chambres sont en session, les décès de leurs membres sont annoncés en séance publique par leurs présidents. Au Sénat, en vertu d'une résolution spéciale, prise le 9 février 1878, le président annonce en séance même les décès survenus pendant l'intervalle des sessions ou pendant une prorogation.

687. Lorsque les obsèques ont lieu dans la ville où siège l'Assemblée, le président tire au sort une députation de 25 membres, qui la représente. Le questeur chargé du service militaire informe le commandant de place du jour et de l'heure des obsèques, afin que les honneurs militaires soient rendus

(1) Poudra et Pierre, 1099.
(2) Déc. 23 oct. 1883 portant règlement sur le service des places de guerre et des villes de garnison, 285.
(3) Déc. cité, 302.

au défunt. Aux termes du décret réglementaire du 23 octobre 1883, ces honneurs sont les suivants : *pour les présidents des deux Chambres*, toutes les troupes (c'est-à-dire à Paris, et dans les villes où les garnisons sont considérables, *une division entière*) prennent les armes; pour les autres membres du Sénat ou de la Chambre, deux escadrons de cavalerie ou un bataillon d'infanterie sous les ordres d'un colonel (1).

688. D'après les anciens règlements, ces troupes devaient se rendre à la maison mortuaire et conduire le corps à l'église et au cimetière. Ces dispositions ont donné lieu à des incidents regrettables dans plusieurs cas d'enterrements civils, et quoique, par respect pour la liberté de conscience, le ministre de la guerre, non sans une longue résistance, eût fini par ordonner qu'il ne serait fait aucune distinction, quel que fût le caractère des obsèques (2), le dernier règlement a statué que pour toutes personnes autres que les militaires et les marins en activité de service, les honneurs ne seraient rendus qu'au domicile du défunt. « Les troupes sont rangées, autant que possible, face à la maison mortuaire. Pendant la levée du corps et jusqu'à ce que le cortège ait défilé, elles sont au port d'armes; les tambours, clairons ou trompettes battent ou sonnent la marche funèbre. Après le défilé du cortège, les troupes sont reconduites à leurs quartiers (3). »

(1) Décret 23 oct. 1883. 314, 317, 318.
(2) Circ. 4 juin 1880.
(3) Déc. cité, 338.

TITRE VI.

ADMINISTRATION ET COMPTABILITÉ.

CHAPITRE PREMIER.

ADMINISTRATION DES DEUX CHAMBRES.

688. Les services relevant de l'une et de l'autre Assemblée se divisent en deux classes : services dits législatifs, et services administratifs. Les premiers sont sous l'autorité et la direction du bureau tout entier d'après le règlement du Sénat, et, d'après celui de la Chambre, sous la haute direction et le contrôle du président ; mais les dépenses qui les concernent ne peuvent être engagées sans l'avis préalable des questeurs ; les seconds sont placés dans les deux Chambres sous l'autorité et la direction des questeurs (1). Le règlement du Sénat ne fait pas lui-même le classement des deux cadres de services ; il le renvoie à un règlement intérieur arrêté par une commission comprenant le président, deux vice-présidents, et deux secrétaires délégués par le bureau, les trois questeurs, et trois membres de la commission de comptabilité délégués par celle-ci (2). Le règlement de la Chambre, au contraire, fait lui-même le classement (3). Mais, en général, le classement est le même dans les deux Chambres.

689. Les services législatifs sont : le secrétariat général de

(1) Règl. S. 140 ; Règl. C. 131.
(2) Règl. S. 142. Le règlement intérieur a été arrêté le 13 décembre 1877 et modifié le 9 janvier 1883.
(3) Règl. C. 130.

la présidence, le bureau de l'expédition des lois et des procès-verbaux, la rédaction des procès-verbaux et des comptes rendus analytiques, et la rédaction du compte rendu sténographique *in extenso* (1). Les services administratifs sont : le secrétariat général de la questure, les archives, la bibliothèque, la caisse et les bâtiments; le règlement du Sénat y ajoute un service médical (2).

SECTION PREMIÈRE.

SERVICES LÉGISLATIFS.

690. Le secrétaire général de la présidence centralise auprès du président les services législatifs (3) ; il est chargé de la préparation du travail relatif à la présidence, à la tenue des séances, à la suite à donner aux projets et aux propositions de loi, aux amendements et aux demandes d'interpellation. Il a, dans ses attributions, la correspondance et les rapports législatifs avec les départements ministériels; il transmet à la questure les pièces, avis et renseignements concernant les commissions et les bureaux; il veille à ce que les délais et formalités prescrits soient observés pour le règlement des ordres du jour, du vote des lois et de l'expédition des projets adoptés. Il assiste le président en séance et dans les délibérations du bureau de l'Assemblée; il tient à sa disposition tous les documents qui peuvent être invoqués au cours des discussions et pourvoit à toutes les nécessités des services législatifs. Il a sous sa garde le sceau de l'Assemblée et le fait apposer, par l'ordre du président, sur les lois votées. Il

---

(1) Règl. int. S., art. 1er. Règl. C. 130. Les articles du règlement de la Chambre se trouvent reproduits et complétés dans un règlement intérieur délibéré par le bureau de l'Assemblée nationale à la date des 26-29 décembre 1873, et modifié par le règlement de la Chambre du 16 juin 1876 et par différents arrêtés du bureau; c'est le texte de ce règlement intérieur que nous suivrons désormais.

(2) Règl. int. S., art. 1er ; Règl. int. C., art. 1er.

(3) *Ibid.*, S. 2. C. 6.

transmet les ordres du président dans les services et signe les ampliations des arrêtés pris par le bureau (1). A ces attributions, qui sont énumérées en termes identiques dans les règlements intérieurs des deux Chambres, le règlement de la Chambre en ajoute encore une autre qui n'est pas mentionnée dans le règlement du Sénat, mais qui, sans aucun doute, est également pratiquée dans cette Assemblée, puisqu'elle dérive du caractère essentiel de la fonction, qui est de centraliser tous les services législatifs. Le secrétaire général de la présidence est chargé de la surveillance de la publication, au *Journal officiel* et dans les *Annales parlementaires*, des débats et documents; il doit se concerter avec les chefs des services législatifs et avec l'archiviste, tant pour éviter les réimpressions inutiles, que pour assurer l'établissement des tables analytiques et sommaires au fur et à mesure de la publication des fascicules du *Journal officiel* (2).

691. Les procès-verbaux des séances, constatant les opérations et les votes de l'Assemblée et soumis à son approbation, sont rédigés, ainsi que le compte rendu sommaire et le compte rendu analytique mis chaque soir à la disposition des journaux par des secrétaires-rédacteurs, sous la direction d'un chef (3).

692. Le chef du service sténographique est chargé de la reproduction *in extenso* des débats législatifs qui doivent être insérés au *Journal officiel* le lendemain de chaque séance, de la surveillance et de la publication de ces mêmes débats dans les *Annales parlementaires* et de la correction des épreuves (4). Suivant une résolution du bureau de l'Assemblée nationale en date du 26 juin 1873, les orateurs sont admis à corriger les épreuves de leurs discours pendant les cinq heures qui suivent la clôture de la séance; après ce délai, il doit être passé outre à l'impression. La correction des épreuves ne peut se faire d'ailleurs que dans l'intérieur même du palais de l'Assemblée, sans déplacement du manuscrit ni des épreuves

(1) *Ibid.*, S. 3. C. 3.
(2) Règl. int. C. 3 (Arr. du bureau du 9 avril, 1188).
(3) Règl. int. S. 5; Règl. int. C. 4.
(4) Régl. int. S. 6; Règl. int. C. 5.

des discours. Le chef du service sténographique est chargé, sous sa responsabilité, de veiller à la rigoureuse exécution de cette mesure (1). Mais, malgré l'évidente utilité de cette règle, il y est assez souvent, paraît-il, dérogé dans la pratique.

693. Le service de l'expédition des lois et des procès-verbaux, des pétitions, des impressions législatives et de la distribution constitue dans les deux Assemblées un bureau. Le chef de ce bureau a dans ses attributions : l'expédition et la collection des lois et des résolutions votées par l'Assemblée ; la copie des projets ou propositions de loi et des amendements ; l'expédition et la collation des procès-verbaux des séances ; la vérification des scrutins publics et leur insertion au *Journal officiel;* la tenue des répertoires législatifs ; la surveillance de l'impression des documents parlementaires et des feuilletons ; le service des pétitions ; l'expédition et l'envoi des ordres du jour ; la direction et la surveillance de la distribution des imprimés se rapportant aux services législatifs. Cette distribution, toutefois, ne peut être faite que par les ordres du président ou des questeurs, et il doit toujours être rendu compte aux questeurs des imprimés reçus et distribués. De même les questeurs déterminent, de concert avec le président, le nombre d'exemplaires auquel les documents doivent être tirés (2).

SECTION II.

SERVICES ADMINISTRATIFS.

694. Comme les services législatifs, les services administratifs sont placés sous la direction d'un secrétaire général désigné sous le nom de secrétaire général de la questure. Il a dans ses attributions : la préparation du budget de l'Assemblée et celle des demandes de crédits supplémentaires et

(1) Résolution du 26 juin 1873. Arr. du bureau de la Chambre du 29 janvier 1880.
(2) Règl. int. S. 4; Règl. int. C.

du compte administratif des questeurs ; la comptabilité, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses; la correspondance des questeurs ; la constatation de l'absence des membres de l'Assemblée dans les cas prévus par le règlement (1) ; les marchés à passer, les achats, réceptions et délivrances de fournitures ; la vérification des mémoires des fournisseurs et de l'imprimeur ; la délivrance des passeports et des certificats de vie et les légalisations ; la délivrance et la comptabilité des billets d'entrée aux séances ; la transmission aux bureaux des procès-verbaux d'élections et des pièces qui s'y rattachent ; les envois d'imprimés à domicile ; l'exécution des ordres de convocation de l'Assemblée, des bureaux et des commissions ; la rédaction du livret des adresses des membres de l'Assemblée ; les impressions nécessaires aux services administratifs ; enfin la surveillance des services d'ordre, de sûreté et de salubrité du palais de l'Assemblée, le service médical et le service de la buvette (2).

695. La bibliothèque est sous la surveillance directe du président et des questeurs. Le bibliothécaire leur soumet la liste des livres à acheter ; après y avoir été autorisé par eux, il fait les achats de livres et les abonnements aux journaux. Il est chargé du classement et de la conservation des ouvrages et des collections de journaux et de revues et de la conservation et de la tenue au courant des catalogues (3).

696. Les archives sont sous la direction d'un archiviste chargé du classement, de la conservation et de l'analyse des documents relatifs aux travaux de la Chambre, et de la tenue des répertoires qui s'y rattachent, de la rédaction et de l'impression des tables analytiques des comptes rendus des séances ; de la délivrance des certificats et des expéditions des actes déposés aux archives, du renvoi aux ministres compétents des documents qui ne doivent pas y rester, des communications et renseignements à donner sur les précédents législatifs (4).

---

(1) Absence sans congé. Règl. S. 108, 109 ; Règl. C. 115, 116.
(2) Règl. int. S., 7 , Règl. int. C., 7.
(3) Règl. int. S., 8 ; Règl. int. C., 9.
(4) Règl. int. S., 9 ; Règl. int. C., 8.

697. La caisse, dans les deux Assemblées, est confiée à un trésorier. Le trésorier a dans ses attributions : les recettes et les payements de toute nature concernant l'Assemblée et la caisse des retraites de ses employés ; la liquidation de l'indemnité des membres de l'Assemblée et de l'indemnité supplémentaire du président et des questeurs ; les traitements des employés ; la réception, l'examen et le visa des oppositions et des significations de transports frappant sur des sommes dues par l'Assemblée ; la délivrance aux créanciers ou à leurs mandataires des états desdites oppositions et significations ; la réception et l'examen des mainlevées et des désistements ; la distribution des médailles et des insignes aux membres de l'Assemblée. A la fin de chaque exercice, le compte de gestion du trésorier est soumis par lui aux questeurs qui l'adressent à la commission de comptabilité chargée, pour le règlement, d'en faire l'examen (1).

698. L'architecte de l'Assemblée a rang de chef de service. Il est chargé de l'entretien et de la réparation des différents bâtiments affectés à l'Assemblée ; de l'exécution et de la surveillance des travaux neufs, de la confection des devis ; de l'établissement, surveillance et entretien des services des eaux et de l'éclairage, du chauffage et de la ventilation ; de la vérification et du règlement des mémoires des entrepreneurs (2).

699. Le service des huissiers est réglé par le président ; ceux de l'Assemblée sont sous la surveillance du président et des questeurs ; ceux de l'hôtel de la présidence, ainsi que tout le personnel de la présidence, sont sous la surveillance directe du président (3).

700. Le service militaire et le service d'ordre et de santé sont réglés par le président et par les questeurs, qui donnent à cet effet les ordres et les consignes nécessaires.

---

(1) Règl. int. S., 10 ; Règl. int. C., 10.
(2) Règl. int. S., 11 ; Règl. int. C., 11.
(3) Règl. int. S., 12, 14 ; Règl. int. C., 12, 14.

SECTION III.

NOMINATION ET RÉVOCATION DES EMPLOYÉS.

701. Les secrétaires généraux (1), les chefs de service, les secrétaires-rédacteurs, les sténographes, les sous-chefs et commis principaux, sont nommés et révoqués par le bureau et le président de la commission de comptabilité réunis, sur la proposition du président, pour les services législatifs, et sur celle des questeurs, pour les services administratifs. Ils ne peuvent être mis d'office à la retraite, avant d'avoir atteint la limite d'âge, que par le bureau et la commission de comptabilité réunis, sur la proposition du président ou, suivant la nature du service, des questeurs. Le chef du cabinet du président et, s'il y a lieu, le sous-chef sont nommés par le président. Les employés des grades inférieurs sont nommés et révoqués, sur la proposition des chefs de service, par le bureau pour les services législatifs et par les questeurs pour les autres. Le chef des huissiers et les huissiers de la Chambre sont nommés et révoqués par le président, les vice-présidents et les questeurs; les huissiers de cabinet et tout le personnel du service intérieur le sont par les questeurs seuls. Il en est de même du médecin (2).

SECTION IV.

ADMISSION, TRAITEMENT ET AVANCEMENT DES EMPLOYÉS.

702. Les règles relatives à l'admission, au traitement et à l'avancement des employés ont été fixées par une délibération du bureau de l'Assemblée nationale en date du 11 mars 1874,

(1) Le règlement du Sénat ne les mentionne pas ici : ils ont été mis dans celui de la Chambre par un arrêté du bureau du 22 mai 1880.
(2) Règl. int. S., 15, 19; Regl. int. C., 15, 19.

et ont été conservées, sauf quelques modifications, par les deux Assemblées (1). Les employés sont divisés en deux catégories : employés du cadre ordinaire et employés du cadre extraordinaire ou auxiliaire. Le cadre extraordinaire ou auxiliaire constitue une sorte de stage, et il faut y avoir passé un an au moins avant de pouvoir être admis dans le cadre ordinaire. Les conditions pour être admis dans le cadre extraordinaire sont les suivantes : il faut être Français, âgé de dix-huit ans au moins et de trente-quatre ans au plus (2). Les autres conditions varient selon la nature du service auquel le candidat se destine. Pour un emploi de commis, la demande doit être écrite par le candidat et accompagnée de son acte de naissance, de ses diplômes ou de ses états de services antérieurs ; de plus, un comité d'examen désigné par le président ou par les questeurs suivant la nature du service s'assure que les candidats possèdent les règles de l'orthographe et de l'arithmétique, ainsi qu'une écriture applicable aux travaux administratifs, et qu'ils sont capables de rédiger, séance tenante, une lettre ou une note sur un sujet donné concernant l'administration. Pour les candidats à un emploi à la bibliothèque, les règlements exigent en outre le diplôme de bachelier ès lettres et la connaissance des langues allemande, anglaise, espagnole, italienne (ou russe, au Sénat). Le diplôme de bachelier ès lettres est également exigé des candidats aux archives, ainsi que des candidats aux emplois de secrétaire-rédacteur et de sténographe. Ce n'est que par exception, et à défaut de candidats bacheliers suffisamment habiles, que le bureau peut choisir, parmi les candidats non bacheliers, un rédacteur-sténographe ayant fait preuve d'une aptitude spéciale.

703. Le cadre ordinaire se recrute exclusivement dans le

---

(1) A la Chambre, les dispositions relatives à la matière forment un règlement spécial (règlement intérieur sur l'admission, les traitements et l'avancement des divers officiers, employés et autres agents de la Chambre des députés) ; au Sénat, elles sont versées dans le règlement intérieur général.

(2) Ce sont les limites admises par le règlement de la Chambre, avec une exception en faveur des sténographes. (Règl. C., 2, 54.) Au Sénat, la limite ordinaire est de trente ans, prolongée à trente-six pour les anciens militaires. (Règl. int. S., 22.)

cadre extraordinaire ou auxiliaire. Pour y être admis, par décision du bureau ou des questeurs, suivant la nature du service, il faut au moins un an de stage et être âgé de vingt ans au moins, de trente-cinq ans (1) au plus, et avoir satisfait à la loi de recrutement. L'admission a lieu sur le rapport du chef de service auquel l'employé est attaché, constatant son aptitude et sa bonne conduite (2).

704. Les huissiers de l'Assemblée sont pris parmi les huissiers de cabinet et les hommes du service intérieur, comptant au moins dix ans (au Sénat, deux ans) dans le cadre ordinaire. Les huissiers de cabinet eux-mêmes sont pris exclusivement parmi les hommes de service du cadre ordinaire (3).

705. Le taux des traitements des officiers, employés et agents est le même dans les deux Chambres. Les secrétaires généraux et les chefs de service sont divisés en quatre classes: les premiers aux traitements de 10,000, 11,000, 12,000, 13,000 francs; les seconds aux traitements de 8,000, 9,000, 10,000, 11,000 francs. Néanmoins ces *maxima* peuvent être élevés de 1,000 autres francs, par décision du bureau, sur la proposition du président ou des questeurs, selon la nature du service, en faveur des fonctionnaires comptant quinze ans au moins de services dans l'administration de l'Assemblée en qualité de chefs et six ans de jouissance du traitement de la première classe (4).

706. Les services de la rédaction du compte rendu analytique et de la sténographie ont chacun un chef adjoint dont le traitement varie de 7,500 à 8,500 francs, et peut être porté au *maximum* de 9,000 francs, après cinq ans (au Sénat, six ans) de jouissance du traitement de 8,500 francs. Ces deux services n'ont d'ailleurs ni sous-chefs, ni commis principaux (5).

---

(1) Même observation que ci-dessus, note 2.
(2) Règl. S., 21, 27; Règl. C., 1, 7.
(3) Règl. S., 28, 29; Règl. S., 8.
(4) Règl. S., 3, 4. A la Chambre, pour pouvoir être admis à ce dernier maximum, il faut vingt ans de service, dont cinq (et pour les chefs de service dix) en qualité de chefs, et cinq ans de jouissance du traitement de première classe. (Règl., C., 14.)
(5) Règl. S., 35; Règl. 15.

Le traitement du chef du cabinet du président est de 6,000 francs; le règlement du Sénat admet en outre un sous-chef au traitement de 3,000 francs, emploi qui n'est pas prévu dans celui de la Chambre des députés.

707. Les secrétaires-rédacteurs ont des appointements de 5,500 à 7,000 francs : le règlement du Sénat admet en outre des secrétaires-rédacteurs adjoints aux traitements de 3,500 à 5,500 francs, emploi supprimé par un arrêté du bureau de l'Assemblée nationale en date du 1er janvier 1875 et non rétabli par le règlement de la Chambre (1).

708. Les sténographes sont divisés en sténographes réviseurs aux appointements de 5,500 à 7,000 francs, et en sténographes rouleurs avec 3,500 à 5,500 francs de traitement. Le règlement de la Chambre alloue en outre un supplément aux sténographes concourant au travail de nuit nécessaire pour la correction des épreuves du compte rendu *in extenso* (15 francs pour les chef et chef adjoint; 8 francs pour les sténographes réviseurs ou rouleurs, par nuit de travail). Ils reçoivent en outre 40 francs par heure de sténographie, quand ils sont mis à la disposition d'une commission (2).

709. Les sous-chefs sont divisés en quatre classes, avec traitements de 5,000 à 6,500 francs, maximum qui peut être porté à 7,000 francs, après six ans dans la première classe du grade et vingt ans (au Sénat, quinze ans) dans les services de la Chambre (3).

710. Les commis sont divisés en commis principaux et commis ordinaires : les premiers avec 3,600 à 4,200 francs, pouvant être portés à 4,500 francs; les seconds avec 2,200 à 3,100, pouvant être élevés à 3,500 francs par décision spéciale du bureau, à peu près dans les mêmes conditions notées ci-dessus pour les sous-chefs. L'inspecteur du bâtiment est assimilé aux commis ordinaires (4).

711. Les huissiers de l'Assemblée sont divisés en cinq

(1) Règl. S., 36 ; Règl. C., 16.
(2) Règl. S., 37, 38 ; Règl. C., 17, 19.
(3) Règl. S., 39 ; Règl. C., 20.
(4) Règl. S., 40, 41 ; Règl. C., 21, 22.

classes avec 2,700 à 3,000 francs; les huissiers de cabinet en trois classes avec 1,800 à 2,400 francs de traitement (1).

712. Le règlement du Sénat divise les agents du service intérieur (cadre ordinaire) en cinq classes, aux appointements de 1,500, 1,600, 1,700, 1,800 et 1,900 francs, en ajoutant que leur avancement est fixé par un arrêté des questeurs, pris d'accord avec le président pour le personnel attaché au service de la présidence. Le règlement de la Chambre dispose que ces appointements et salaires sont fixés par arrêtés des questeurs, pris d'accord avec le président pour le personnel de la présidence, et dans les limites posées par le règlement. Ces limites sont d'ailleurs les mêmes qu'au Sénat (2).

713. Dans les deux Assemblées, des règles très précises sont établies pour l'avancement, soit en classe, soit en grade, de leurs divers fonctionnaires et employés. Les secrétaires généraux (3) et les chefs de service sont pris parmi les chefs adjoints ou les sous-chefs de l'administration de l'Assemblée ayant au moins deux ans de service. Le chef adjoint du service du compte rendu analytique est pris parmi les secrétaires-rédacteurs, et le chef adjoint du service de la sténographie, parmi les sténographes-réviseurs ayant au moins deux ans de service dans leur grade. Les secrétaires-rédacteurs sont choisis, au Sénat, parmi les secrétaires-rédacteurs adjoints, après une année au moins de service; à la Chambre, ils peuvent être nommés directement comme il est dit ci-dessus n° 703. Les sténographes-rédacteurs sont choisis parmi les sténographes rouleurs après une année de service. Les sous-chefs sont choisis parmi les commis principaux, et ceux-ci parmi les commis ordinaires comptant les uns et les autres au moins deux ans dans leurs grades respectifs (4).

714. Tout employé nouvellement nommé ou promu prend place dans la dernière classe de son grade, à moins qu'il n'ait

---

(1) Règl. S., 43 ; Règl. C., 24.
(2) Règl. S., 44 ; Règl. C., 25.
(3) Le règlement du Sénat ne parle pas des secrétaires généraux ; ils ont été ajoutés dans celui de la Chambre par l'article 5 de l'arrêté du bureau du 22 mai 1880.
(4) Règl. S., 45-48 ; Règl. C., 26-27.

dans le grade qu'il quitte un traitement égal à celui qui lui serait alloué dans ses nouvelles fonctions (1).

715. Le passage d'une classe à la classe supérieure s'opère d'après l'ordre des classes (le règlement de la Chambre ajoute : et par ancienneté), de la manière suivante : pour les secrétaires généraux et les chefs de service, à raison de 1,000 francs et par période de trois ans ; pour les chefs adjoints, sous-chefs, secrétaires-rédacteurs et sténographes, à raison de 500 francs et par période de trois ans. Le droit à l'élévation de classe ne s'ouvre d'ailleurs, pour les secrétaires généraux et les chefs de service, que par une décision du bureau, sur la proposition du président ou des questeurs, et, pour les autres employés et agents, que par décision du bureau ou des questeurs, selon la nature des services, sur la proposition motivée du chef de service compétent (2).

716. Par une décision du président et des questeurs, les émoluments du chef des huissiers peuvent être élevés à raison de 200 francs, par période de trois ans, jusqu'au maximum de 4,200 francs, et ceux des huissiers jusqu'au maximum de 3,000 francs. Par décision des questeurs, les émoluments du chef de service intérieur peuvent être élevés de 300 francs, par période de trois années, jusqu'au maximum de 3,300 francs ; ceux des huissiers de cabinet, à raison de 200 francs, jusqu'à 2,400 francs ; ceux de l'adjudant et du premier garçon de caisse, à raison de 200 francs pour les mêmes périodes, jusqu'à 3,000 francs. Les émoluments des autres employés peuvent être augmentés, à raison de 100 francs par période de cinq ans, jusqu'à 2,200, et ceux des gens de service, à 1,900 francs (3).

717. A l'exception des emplois des agents du service intérieur, dont le nombre est fixé par les questeurs, aucun emploi du cadre ordinaire ne peut être créé ou supprimé que par une décision spéciale du bureau (assisté de deux membres de la commission de comptabilité, selon le règlement du Sénat), sur

---

(1) Une exception à cette règle est faite en faveur des employés du cadre auxiliaire, qui, après cinq ans de service, peuvent être nommés à l'avant-dernière classe des commis ordinaires.

(2) Règl. S., 50, 52 ; Règl. C., 30, 32.

(3) Règl. S., 53-57 ; Règl. C., 33-36.

la proposition du président ou des questeurs, suivant la nature du service (1).

La limite d'âge entraînant de droit la mise à la retraite est fixée à soixante-dix ans pour les secrétaires généraux (2), les chefs et sous-chefs de service, les secrétaires-rédacteurs et les sténographes; à soixante-cinq ans pour tous les autres employés, les huissiers et les agents du service intérieur. L'application en est faite par le bureau, sur la proposition du président ou des questeurs (3).

SECTION V.

PENSIONS DE RETRAITE.

718. Tout ce qui concerne les pensions de retraite des employés a été réglé au Sénat par un règlement spécial, adopté, sur la proposition des questeurs, par une commission formée du président, de deux vice-présidents, de deux secrétaires, des trois questeurs, du président et de deux membres de la commission de comptabilité; il a été voté le 19 novembre 1876, et modifié le 9 janvier 1883. A la Chambre, le règlement concernant les pensions de retraite remonte à 1811, avec des modifications et des compléments qui y ont été successivement introduits par des résolutions de la Chambre (sauf dans la période de 1852 à 1870, où le président avait dans ses attributions tout ce qui concerne l'administration de la Chambre).

719. Les caisses de retraite des deux Assemblées ne reçoivent pas de subvention de l'État et ne sont pas régies par les dispositions de la loi du 9 juin 1853. Elles sont autonomes, ayant leurs ressources propres, qui suffisent à tous leurs besoins, et des règles particulières. Elles sont alimentées : 1° par la retenue d'un mois de toute augmentation de traitement ou

(1) Règl. S., 62 ; Règl. C., 41.
(2) Le règlement du Sénat ne mentionne pas ici les secrétaires généraux.
(3) Règl. S., 63 ; Règl. C., 42.

de salaire, le montant net des traitements ou salaires pendant les vacances d'emploi n'excédant pas un mois, les intérêts résultant du placement des fonds ; les amendes et retenues disciplinaires, les dons, legs et subventions ; 2° par une retenue de 5 0/0 faite tous les mois sur le traitement de chaque employé (sauf, suivant le règlement de la Chambre, les traitements inférieurs à 900 francs) (1).

720. Les droits à une pension ne peuvent être réclamés qu'après trente ans de service effectif ou après vingt-cinq ans, lorsque les employés auront atteint l'âge de soixante ans. Exceptionnellement, une pension peut être accordée après dix ans de service à ceux que des accidents, l'âge ou des infirmités (contractées dans l'exercice de leurs fonctions, Règl. S.), rendraient incapables de continuer leur emploi, ou qui seraient réformés par suite de la suppression de leur emploi (2). Le règlement du Sénat accorde, en outre, droit à une pension, indépendamment de toute condition d'âge et de durée de services, à ceux qui auront été mis hors d'état de continuer leur service, par suite d'un acte de dévouement dans un intérêt public, ou en exposant leurs jours pour sauver la vie d'un de leurs concitoyens, ou par suite de lutte ou combat soutenu dans l'exercice de leurs fonctions (3).

721. Suivant le règlement du Sénat, sont comptés comme services administratifs les services civils ou militaires, payés sur le budget de l'État ou sur les fonds d'abonnement des préfectures et sous-préfectures, etc., non rémunérés déjà par une pension, à la condition pour les titulaires de verser une somme égale au montant des retenues qu'ils auraient subies s'ils avaient passé dans leur premier emploi au Sénat les années de services militaires ou civils ; si leurs services militaires antérieurs sont déjà rémunérés par une pension, les employés du Sénat peuvent néanmoins, après douze ans de service au Sénat, obtenir une pension, calculée sur la durée de leur service au Sénat (4).

---

(1) Règl. S., 1, 3 ; Règl. C., 1, 3.
(2) Règl. S., art. 2 ; Règl. C., art. 10.
(3) Règl. S., art. 3, 4, 5.
(4) Règl. S., 4, 5.

722. Pour déterminer les quotités de la pension, on prend pour base la moyenne des traitements fixes dont les réclamants ont joui pendant les trois dernières années. La pension accordée après trente ou vingt-cinq ans de services (voy. *suprà*, n° 720), est de la moitié de ce traitement moyen, et s'accroît d'un vingtième pour chacune des années restantes, sans pouvoir jamais dépasser les deux tiers (au Sénat les trois quarts), ni la somme de 6,000 francs (au Sénat 9,000 francs), ni toucher au-dessous de 500 francs pour les employés (au Sénat 800 francs), et de 300 francs pour les veuves d'employés et les orphelins (au Sénat 500 francs). Les règles sont les mêmes au Sénat, pour les cas prévus par le paragraphe 3 de l'article 3 (voy. *suprà*, n° 720 *in fine*.). — Au-dessous de vingt-cinq ans, la pension est du sixième du traitement pour dix années de service, et s'augmente d'un soixantième (au Sénat, d'un cinquantième), pour chaque année restante. La même règle est appliquée au Sénat, pour les anciens militaires ayant déjà, à ce titre, une pension (voy. *suprà*, n° 721).

Pour le cas de réforme par suite de suppression d'emploi ou d'infirmité, les employés qui n'ont pas dix ans de service n'ont pas droit à une pension ; mais le règlement de la Chambre dispose qu'il leur sera remboursé, sur la décision de la questure, la totalité de la retenue qu'ils auront supportée (1).

723. Les veuves n'ont droit à pension que si le mari est mort en fonctions ou jouissant d'une pension de retraite, et si son mariage est antérieur de cinq ans à la mort ou à la mise à la retraite de l'employé, et enfin si la séparation de corps n'a pas été prononcée contre elle. La pension de la veuve est du quart de celle à laquelle le mari aurait droit, et peut s'élever à la moitié, si la veuve est âgée de cinquante ans ou si elle a un ou plusieurs enfants âgés de moins de vingt ans ; au Sénat, le *minimum* est toujours la moitié, et la pension peut s'élever aux deux tiers de celle du mari; dans ces deux cas le règlement de la Chambre la fixe à la moitié (2).

---

(1) Règl. C., 14.
(2) Règl. S., 10, 11 ; Règl. C., 15, 16.

724. Les deux tiers de la pension dont la veuve jouit, jusqu'à la date d'un nouveau mariage ou jusqu'à sa mort, sont réversibles à cette époque, à titre de secours annuel, aux enfants nés de son mariage avec l'employé décédé. Si l'employé est mort veuf, ses enfants reçoivent également, à titre de secours annuel, les deux tiers de la pension à laquelle leur mère aurait eu droit. Le règlement de la Chambre dispose en outre que les enfants dont la mère aurait divorcé sont considérés et pensionnés comme employés. Le règlement du Sénat n'a pas cette disposition; par contre, il contient une autre disposition qui manque à celui de la Chambre et d'après laquelle, s'il existe une veuve avec un ou plusieurs enfants mineurs, provenant d'un mariage antérieur, il est prélevé, sur la pension de la veuve et sauf réversibilité en sa faveur, un quart au profit de l'enfant du premier lit, s'il est unique; et un demi, s'il en existe plusieurs, à moins que les enfants du premier lit restent confiés aux soins de leur mère (1).

725. L'employé destitué perd tout droit à pension; il en est de même pour l'employé démissionnaire, mais dans ce dernier cas (au Sénat, dans les deux cas), s'il est par suite réadmis dans les bureaux, le temps de son premier service lui est compté pour la pension (2).

726. Les pensions de retraite sont payées par douzième, chaque mois, sur des états nominatifs dressés par les soins des trésoriers (3).

Elles sont liquidées provisoirement par les questeurs, sur demande à eux adressée avec pièces justificatives, et soumises à l'examen de la commission de comptabilité qui les accorde ou les rejette définitivement (4).

727. Les pensions sont incessibles; elles ne peuvent être frappées de saisie que jusqu'à concurrence d'un cinquième pour débit envers l'État ou pour des créances privilégiées, et d'un tiers pour les autres créances (5).

---

(1) Règl. S., 12, 13; Règl. C., 17, 18.
(2) Règl. S., 14; Règl. C., 17.
(3) Règl. S., 15; Règl. C., 20.
(4) Règl. S., 16; Règl. C., 6, 8.
(5) Déc. 31 mai 1862, art. 267. Règl. S., 18.

SECTION VI.

DISCIPLINE DANS LES ADMINISTRATIONS DES DEUX CHAMBRES (1).

728. Aucun fonctionnaire, employé ou agent de l'une des deux Chambres ne peut s'absenter sans une permission de son chef, quand il s'agit d'une absence de moins de huit jours, et sans un congé délivré par le président ou par les questeurs, si l'absence doit être plus longue. Pendant les prorogations, chaque chef de service, avec l'approbation des questeurs, règle pour ses subordonnés l'ordre et la durée de leurs absences, de manière à ce que l'exécution du travail soit toujours assurée. Toute absence sans autorisation, non justifiée par des motifs sérieux, est punie, sur le rapport du chef de service, par le président ou par l'un des questeurs, de la privation du traitement pendant la durée de l'absence, sans préjudice d'autres peines disciplinaires, s'il y a lieu (2).

729. Il est interdit à tous fonctionnaires, employés ou agents des deux Chambres de fournir directement ou indirectement aux journaux, revues ou autres publications périodiques, des renseignements, notes, comptes rendus ou correspondances signés, non signés ou signés de pseudonymes, concernant soit les travaux courants de la Chambre, des bureaux ou des commissions, soit les faits qui peuvent se passer dans l'enceinte du palais de l'Assemblée. Il leur est interdit également de publier soit des documents inédits dont ils peuvent avoir connaissance en raison de leurs fonctions, soit des travaux composés à l'aide de ces documents, à moins qu'ils n'y aient été autorisés par le président ou par les questeurs, suivant la nature des services (3).

730. A la fin de chaque année, les chefs de service font au président, pour les services législatifs, ou aux questeurs, pour

(1) Le règlement sur la matière a été délibéré par l'Assemblée nationale le 9 mars 1874, et reproduit dans le règlement intérieur du Sénat.
(2) Règl. S., 69, 70 ; Règl. C., 1, 2.
(3) Règl. S., 71, 72 ; Règl. C. 3, 1.

les services administratifs, un rapport sur les travaux, le mérite et la conduite des employés sous leurs ordres, sur ses améliorations qu'ils jugeront utiles pour leur service.

731. Suivant une disposition qui n'est pas reproduite dans le règlement du Sénat, les employés supérieurs (chefs, sous-chefs, secrétaires, rédacteurs, sténographes et commis principaux) peuvent, après avoir été préalablement entendus et par décision spéciale du bureau, sur la proposition du président ou des questeurs, être punis de la suspension de leurs fonctions et traitement pendant un mois au moins et trois mois au plus, et même, dans les cas très graves, de la révocation immédiate (1).

732. Les peines disciplinaires, communes aux règlements des deux Chambres et applicables à tous les employés, sont : 1° la privation de congé ou d'avancement pendant un temps déterminé ; 2° la retenue sur leur traitement, égale au moins à la valeur de cinq journées et pouvant s'élever jusqu'à moitié du traitement ; 3° la suspension pendant une durée de un à trois mois ; 4° la révocation. Ces diverses peines sont appliquées, l'employé entendu et sur le rapport du chef de service, les deux premières par le président ou par les questeurs, les deux dernières par le bureau ou par les questeurs (2).

733. Les mêmes règles sont appliquées aux huissiers de la Chambre ; quant aux agents du service intérieur, ils peuvent, en cas de manquement à leurs devoirs, être punis : 1° d'une amende ou d'une retenue d'une partie de leurs gages ; 2° de la suspension ; 3° du renvoi immédiat (3).

734. Le montant des retenues opérées par mesure disciplinaire est ordonnancé au profit de la caisse des retraites des employés de l'Assemblée (4).

---

(1) Règl. C., art. 7.
(2) Règl. S., 76 ; Règl. C., 8.
(3) Règl. S., 76, 80 ; Règl. C., 9, 13.
(4) Règl. S., 81 ; Règl. C., 14.

CHAPITRE II.

COMPTABILITÉ DES DEUX CHAMBRES.

735. Chacune des deux Chambres a, sous le nom de *dotation*, son budget spécial, distinct du budget de l'État, quoiqu'il y soit porté et qu'il soit voté tous les ans avec la loi de finances. Le chiffre en est arrêté par la Chambre elle-même, sur le rapport de la commission de comptabilité, nommée tous les ans par les bureaux, au début de la session ordinaire. Les comptes de ce budget spécial ne sont pas soumis au contrôle de la Cour des comptes; ils sont apurés par la commission de comptabilité qui, à la fin de chaque exercice, rend compte à l'Assemblée de l'exécution de son mandat. En cas d'insuffisance de la somme portée au budget, il y est pourvu par une loi spéciale, sur l'initiative de la commission de comptabilité. Ce sont les questeurs qui sont spécialement chargés de la comptabilité des dépenses. Pour l'exercice de cette charge, ils délèguent l'un d'eux (à défaut d'entente entre eux, cette délégation est faite, au Sénat, par le bureau) à qui sont confiées cette administration et la délivrance des mandats pour l'acquittement des dépenses. Le trésorier de l'Assemblée ne doit payer aucun mandat, s'il n'est imputable sur un crédit ouvert au budget, accompagné des pièces exigées par le règlement et revêtu de la signature du questeur délégué. Si le questeur refuse sa signature, le règlement du Sénat ouvre à la partie intéressée un recours devant le président qui statue, le bureau entendu, et délivre le mandat s'il y a lieu (1).

736. Les règlements généraux du Sénat et de la Chambre

(1) Règl. S., art. 133, 136; Règl. C., art. 128, 129.

posent les règles que nous venons de résumer. Les détails de cette importante administration sont réglés par des règlements spéciaux. Celui qui est actuellement en vigueur au Sénat a été arrêté, sur la proposition des questeurs, par la commission du règlement intérieur, le 9 décembre 1880; celui de la Chambre des députés a été rédigé par la commission de comptabilité, de concert avec les questeurs, en vertu d'une résolution de la Chambre datée du 19 mars 1879. Nous allons en résumer les principales dispositions; elles sont d'ailleurs, pour la plupart, reproduites dans les mêmes termes et en même ordre dans les règlements des deux Assemblées.

737. Chaque mois, le questeur délégué fait connaître au ministre des finances les sommes à verser dans la caisse de la Chambre, à valoir sur sa dotation, pour le payement successif des dépenses. Ces versements forment l'article unique du budget des recettes; quant au budget des dépenses, il est préparé par les soins des questeurs, et remis à la commission de comptabilité qui le soumet à l'approbation de la Chambre. Il est procédé de la même manière pour l'autorisation des dépenses additionnelles au budget (art. 2 et 3).

738. Les dépenses sont réglées par exercice comme le budget de l'État; les crédits ouverts pour les dépenses d'un exercice ne peuvent être employés aux dépenses d'un autre exercice. Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice les services faits pour le compte de l'Assemblée et les droits acquis à ses créanciers pendant l'année qui donne son nom à l'exercice; toutefois la durée de la période pendant laquelle doivent se consommer tous les faits de dépense de chaque exercice se prolonge : 1° jusqu'au 30 avril (à la Chambre, jusqu'au 31 mars seulement) pour les opérations relatives à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses; 2° jusqu'au 15 mai suivant (à la Chambre, jusqu'au 15 avril) pour la réalisation des payements. Les mêmes délais sont observés, quant à la recette, pour l'envoi des demandes de fonds au ministre des finances et pour l'encaissement des ordonnances de ce ministre (art. 14, 15).

739. Le budget des dépenses se divise par articles; mais cette répartition n'établit que des subdivisions administratives et peut être modifié par des arrêtés des questeurs, selon les

besoins respectifs des services. Les questeurs, dans ce cas, doivent exposer à la commission de comptabilité les motifs des virements qu'ils ont opérés. Les reversements pour cause de trop payé doivent être effectués dans la caisse du Trésor public, à moins qu'ils n'aient été rétablis au crédit de l'article qui en a supporté l'imputation (art. 6-8).

740. Les dotations des Chambres ne peuvent être accrues par aucune recette particulière. Tous fonds provenant d'une somme étrangère à la dotation sont versés à la caisse du Trésor public; il en est ainsi notamment pour le prix de la vente d'objets mobiliers hors de service. Le règlement du Sénat admet une exception, que celui de la Chambre ne mentionne pas : le trésorier est autorisé à faire recette des sommes qui pourraient provenir des versements faits par les compagnies d'assurances contre l'incendie (art. 9).

741. Après la clôture de l'exercice, l'Assemblée, sur la proposition des questeurs et le rapport de la commission de comptabilité, arrête son budget en recettes et en dépenses, ordonne la réintégration dans la caisse du Trésor public de l'excédent de recettes qui peut exister, prononce l'annulation des crédits ou portions de crédits qui n'ont pas été employés pour des payements effectifs, à l'époque du 15 mai (à la Chambre, du 15 avril) de la seconde année de l'exercice (art. 10).

742. Le mode d'administration et d'exécution de chaque service est déterminé par des instructions spéciales ou par des usages, lesquels sont analysés ou rappelés en regard de la nomenclature des pièces à produire au trésorier ; mais, en règle générale, aucun service ne peut être fait ou consenti que d'après l'autorisation préalable des questeurs, ou du questeur spécialement chargé de la comptabilité, à moins que la dépense ne résulte de l'exécution des lois et règlements. Cette autorisation doit être donnée sur un registre où sont mentionnées les commandes de fournitures ou de travaux, et un autre registre, visé par les questeurs ou le questeur délégué, doit constater jour par jour les livraisons effectuées et les travaux exécutés. Les services autorisés s'exécutent sous la direction et la surveillance du secrétaire

général de la questure, ou, suivant les cas, du trésorier (art. 12).

743. Les sénateurs et les députés reçoivent une indemnité, fixée à 9,000 francs par an, saisissable, même en totalité. Le règlement de la Chambre ajoute ici une règle qui ne se trouve pas dans celui du Sénat, et suivant laquelle l'indemnité des députés ne peut être cumulée avec aucun traitement afférent à des fonctions publiques. Il ne fait d'ailleurs, en cela, que reproduire des dispositions légales que nous avons exposées déjà (art. 13 et 16) (1). Une indemnité annuelle de 72,000 francs est allouée au président et une indemnité de 9,000 francs à chacun des questeurs. Les sénateurs et les députés des colonies reçoivent en outre, en vertu d'une disposition spéciale de la loi, l'indemnité de passage, aller et retour, tant pour leur personne que pour leur famille et deux domestiques en plus. Le passage peut avoir lieu, soit sur un bâtiment de l'État, et dans ce cas la dépense est avancée par le ministère de la marine à qui la questure en rembourse le montant, soit sur un navire de commerce, et alors le prix stipulé avec le capitaine ou l'armateur par le membre de l'Assemblée est remboursé à celui-ci par la questure, s'il en a fait l'avance, ou payé par la questure à qui de droit, au vu du traité produit et certifié par le sénateur ou le député. Le règlement de la Chambre ajoute expressément que l'indemnité de passage est due, que l'élection soit ou non validée (2).

744. L'indemnité cesse de droit pour tout membre de l'une ou l'autre Assemblée, absent sans congé. Le règlement de la Chambre ajoute qu'il en est de même pour le député détenu en vertu d'une condamnation pour crime ou pour délit, pendant toute la durée de la détention. Au Sénat, une allocation de 1,200 francs est accordée par un arrêté des questeurs, et, sur une demande écrite, à la famille d'un sénateur décédé. Une retenue de cinq francs par mois est faite sur l'indemnité

---

(1) Par suite de la non-insertion dans le règlement du Sénat de cette dernière disposition, les numéros des articles ne coïncident plus.

(2) Règl. S., art. 16 ; Règl. C., art. 17.

de chaque membre pour les dépenses de la buvette. Les questeurs déterminent la nature de ces dépenses, qui sont ordonnancées et liquidées, comme les dépenses de la dotation. Elles sont réglées par les Assemblées à la fin de chaque exercice, et il est statué sur l'emploi à donner à l'excédent, s'il y a lieu (1).

745. Les traitements des employés sont fixés pour chacun d'eux par les questeurs, par application du règlement intérieur. Ce sont eux également qui déterminent la quotité des salaires et autres rétributions individuelles comprises dans les dépenses du personnel. Les questeurs peuvent, en outre, accorder dans certains cas, sur le fonds des retraites, soit des secours annuels aux orphelins d'anciens employés, soit des secours accidentels, mais avec approbation de la commission de comptabilité lorsque le secours dépasse 100 francs, à des employés, à d'anciens serviteurs nécessiteux, à des veuves et à des orphelins d'employés. Telle est la disposition du règlement de la Chambre. Celui du Sénat autorise les questeurs à accorder des secours accidentels, non seulement aux employés et à leur famille, mais à d'anciens sénateurs et à leur famille. Ces secours sont pris, non sur le fonds des retraites, mais sur le fonds de dotation, et dans certains cas, mais alors par une décision du bureau et du président de la commission de comptabilité, sur l'article du budget *dépenses diverses*. Les dispositions des lois et règlements sur le cumul sont applicables aux employés des Chambres. Les recettes et les dépenses du service des retraites sont réglées par l'Assemblée après la clôture de chaque exercice; les questeurs déterminent l'emploi de l'excédent des recettes (2).

746. Les marchés pour travaux et fournitures sont, autant que possible, passés avec publicité et concurrence; cependant ils peuvent être passés de gré à gré, quand la nature ou l'urgence du service l'exigent. Les cahiers des charges déterminent, outre les obligations de service imposées aux entrepreneurs ou fournisseurs, la nature et l'importance des

(1) Règl. S., 17, 19; Règl. C., 18, 20.
(2) Règl. S., 20, 25; Règl. C., 21, 26.

justifications qu'ils doivent produire, soit pour être admis aux adjudications, soit pour répondre de l'exécution de leurs engagements. Les résultats de chaque adjudication sont constatés par un procès-verbal rédigé sur papier timbré et enregistré sur minute par les soins de l'administration. Les questeurs procèdent aux adjudications, lesquelles ne sont valables que moyennant leur adhésion. Ce sont aussi les questeurs qui passent les marchés de gré à gré. Il peut y être suppléé par des achats sur simple facture et par des commandes de travaux, lorsque le prix n'en dépasse pas 1,000 francs (à la Chambre, 500 francs). Pour tous les marchés, traités ou conventions à passer pour le service du matériel, les titres justificatifs doivent être fournis dans le plus bref délai possible, et en cas d'achats sur simple facture ou de commande de travaux dans le mois qui suit la livraison ou l'exécution des travaux. (1).

747. La constatation des droits des créanciers doit toujours précéder l'émission des mandats de payement; elle résulte des certificats de livraison ou d'exécution des fournitures ou travaux, signés ordinairement, et, sauf les cas d'exception formellement énoncés, par le sous-chef du matériel (à la Chambre, l'agent comptable du matériel), qui vérifie l'exactitude des mémoires, des calculs et des prix portés, redresse les erreurs et arrête le montant de la créance. Les arrêtés de liquidation sont signés par le secrétaire général de la questure, sauf l'indemnité des présidents, questeurs ou membres de l'Assemblée, les traitements des employés ordinaires et les salaires des gens de service, lesquels sont liquidés par le trésorier tous les mois et sont payés à l'échéance (2).

748. L'indemnité des membres des deux Chambres leur est payée à partir du lendemain du jour de leur élection; l'indemnité supplémentaire du président et des questeurs à partir du jour de leur nomination. Le sénateur dont l'élection est annulée n'a droit à aucune indemnité; en conséquence, aucun payement

(1) Règl. S., 26, 30; Règl. C., 27, 31.
(2) Règl. S., 31, 39; Règl. C, 32, 40.

ne peut être fait avant la vérification des pouvoirs. A la Chambre, il en est autrement : le député dont l'élection est annulée touche l'indemnité jusqu'au lendemain du jour de l'annulation (1). Les droits à l'indemnité cessent à partir du lendemain du jour de la cessation des pouvoirs; en cas de décès, elle est due aux héritiers ou ayants cause; en cas de démission, elle est due jusques et y compris le jour de l'acceptation de la démission (à la Chambre, jusqu'au jour de la notification de la démission au ministre de l'intérieur) (2).

749. Pour les employés, la jouissance du traitement court à partir du jour de l'installation, à moins de dispositions contraires de l'arrêté de nomination; elle cesse à partir du lendemain de la cessation de service. Tout employé qui abandonne son poste sans congé régulier ou sans avoir donné sa démission perd le droit à son traitement à compter du jour même de son absence (3).

750. Les mémoires ou factures se rapportant au matériel sont totalisés en chiffres et en toutes lettres, datés et signés par les créanciers. L'arrêté de liquidation de ces mémoires et factures doit contenir le certificat de la réception par l'administration, et la mention de l'inscription des objets à l'inventaire, s'il y a lieu, ou, pour les livres, au registre des achats tenu à la bibliothèque (4).

751. Le trésorier dresse les états nominatifs pour le payement par douzième des pensions accordées par la Caisse des retraites (5).

Toutes les dépenses d'un exercice doivent être définitivement liquidées dans les quatre mois (à la Chambre, dans les trois mois) qui suivent l'expiration de cet exercice (6).

752. Aucune dépense faite pour l'une des Chambres ne peut

---

(1) Arrêté du bureau des 13-25 juin 1879. En cas de renouvellement intégral, l'indemnité n'est due qu'à partir du lendemain du jour où les pouvoirs de la Chambre précédente ont pris fin. Résolution de la Chambre des députés du 23 juillet 1881.
(2) Règl. S., 40, 42; Règl. C., 41, 43.
(3) Règl. S., 41, 43; Règl. C. 42-44.
(4) Règl. S., 46, 47; Règl. C., 47, 49.
(5) Règl. S., 49; Règl. C., 50.
(6) Règl. S., 51; Règl. C., 52.

être acquittée si elle n'a été préalablement ordonnancée par le questeur délégué. Tous les mandats doivent être signés par lui, énoncer l'exercice et l'article du budget auquel ils se rapportent, être datés, porter un numéro d'ordre et désigner le titulaire de la créance par son nom, ses prénoms et sa qualité. Ils doivent, en outre, être appuyés des pièces constatant qu'ils ont pour effet d'acquitter tout ou partie d'une dette de l'Assemblée, régulièrement justifiée.

753. Les pièces justificatives sont déterminées dans un tableau spécial annexé au règlement, par nature de service et d'après les bases suivantes :

Dépenses du personnel. — 1° *Indemnité des membres de l'Assemblée, du président et des questeurs;*

2° *Appointements, salaires, indemnités, gratifications et secours ;*

3° *Dépenses du matériel.*

754. Les mandats ont pour objet soit des payements d'acompte, soit des payements pour solde, soit le remboursement des payements faits à titre d'avances par le trésorier pour menues dépenses courantes. Le règlement de la Chambre ajoute les avances faites à des commissions d'enquête parlementaire pour dépenses assujetties à une justification ultérieure (1).

755. Tout mandat délivré sur la caisse par le questeur délégué est payable par le trésorier sur l'acquit de la partie prenante, s'il est accompagné de justifications complètes et régulières et s'il n'excède pas le crédit ouvert à l'article sur lequel il doit être imputé. Aucun payement ne peut être fait aux entrepreneurs et fournisseurs soumis à un cautionnement s'ils ne justifient de la réalisation de ce cautionnement (2).

756. Les mémoires ou factures produits à l'appui des mandats sont soumis au timbre de dimension : les quittances, au timbre de 10 centimes quand la somme excède 10 francs. N'est pas soumis au timbre le bordereau produit par un agent administratif à l'effet, soit d'obtenir le remboursement de dé-

(1) Règl. S., 61, 67 ; Règl. C., 62, 68.
(2) Règl. S., 68, 71 ; Règl. C., 69, 72.

penses on d'avances, soit de justifier de l'emploi des fonds mis à sa disposition pour un service de l'Assemblée. Une nomenclature annexée au règlement spécifie les pièces qui doivent être timbrées (1).

757. Le payement d'un mandat peut être suspendu par le trésorier s'il reconnaît qu'il y a omission ou irrégularité matérielle dans les pièces justificatives. Dans ce cas, il remet immédiatement la déclaration écrite et motivée de son refus au questeur délégué, et si celui-ci, malgré cette déclaration, requiert par écrit et sous sa responsabilité qu'il soit passé outre au payement, le trésorier procède à ce payement, en annexant au mandat, avec une copie de sa déclaration, l'original de la réquisition du questeur (2).

758. Les retenues n'entrent pas dans le montant des payements effectués ; mais le trésorier les inscrit à la fois en dépense et en recette au crédit du compte auquel elles se réfèrent, et si elles doivent profiter à l'État, il en verse le montant au Trésor public.

759. Si un créancier a reçu plus qu'il ne lui était dû, le questeur délégué prescrit le reversement de l'excédent et le secrétaire général de la questure en poursuit le recouvrement. Si le créancier refuse de rembourser, et qu'il y ait lieu à procès devant les tribunaux, l'arrêté du questeur constatant le débet est adressé, avec les pièces à l'appui, au ministère des finances qui fait poursuivre le recouvrement par l'agent judiciaire du Trésor public (3).

760. Lorsqu'une dépense a reçu une application irrégulière, il est dressé par le secrétaire général de la questure un état de changement d'imputation dont expédition est remise au trésorier pour la rectification de ses écritures, avant l'établissement du compte définitif de l'exercice à soumettre à l'Assemblée (4).

761. Les mandats délivrés sur leurs caisses sont payables à la Chambre jusqu'au 15 avril et au Sénat jusqu'au 16 mai

(1) Règl. S., 72, 74 ; Règl. C., 73, 75.
(2) Règl. S., 78 ; Règl. C., 79.
(3) Règl. S., 80, 81 ; Règl. C. 81, 82.
(4) Règl. S., 82 ; Règl. C. 83.

de la seconde année de l'exercice. Dès le lendemain, le trésorier verse à la Caisse des dépôts et consignations, au nom des ayants droit, et en donnant avis à ceux-ci, le montant des mandats non acquittés (1). Le récépissé délivré par la Caisse des dépôts et consignations tient lieu de quittance et est mis à l'appui des comptes du trésorier (2).

762. Toute dépense non acquittée sur les crédits de l'exercice auquel elle se rapporte ne peut plus être ordonnancée qu'à titre de rappel sur les exercices clos. Les règlements ne font que reproduire ici la règle générale posée par la loi du 29 janvier 1831. Il en est de même pour la disposition qui fait exception en faveur des créances dont le payement n'aura pu avoir lieu dans les délais prescrits, par la faute de l'administration ou par la suite d'instances en justice. Les dépenses d'exercices clos à solder, suivant cette exception, après la période quinquennale, sont payées d'ailleurs sur le même crédit que les autres créances d'exercices clos, et soumises, comme celles-ci, aux mêmes formalités d'ordonnancement que celles des exercices courants (3).

763. Les écritures relatives à la comptabilité sont tenues, selon leur nature, soit par le secrétaire général de la questure, soit par le trésorier. Les livres et comptes tenus par le secrétariat général sont au nombre de trois, savoir : 1° le compte des *demandes de fonds* à valoir sur la dotation, consacré à l'enregistrement de ces demandes au fur et à mesure qu'elles sont signées par le questeur délégué et avant leur envoi au ministère des finances ; 2° le registre des *mandats émis*, destiné à l'inscription immédiate et successive, par ordre d'émission par série de numéros, de tous les mandats individuels ou collectifs signés par le questeur ; 3° registre des *comptes par nature de dépenses*, qui a pour objet de rapprocher et de présenter sous

---

(1) Le règlement de la Chambre ne mentionne pas ces règles : il dit (art. 85) que le trésorier doit remettre au secrétariat général de la questure les mandats non acquittés et (art. 86) que ces mandats sont annulés sans préjudice des droits des créanciers et sauf réordonnancement sur les exercices courants jusqu'au terme de déchéance, comme il est dit ci-dessous.

(2) Règl. S., 83, 85 ; C. 84, 86.

(3) Règl. S., 86, 90 ; Règl. C. 87, 91.

un seul aspect, pour chaque nomenclature détaillée au budget, les crédits ouverts et les mandats émis (1).

764. Les livres et comptes tenus par le trésorier sont : 1° le livre des *fonds reçus* sur la dotation, servant à l'enregistrement des fonds reçus du Trésor public, au fur et à mesure de l'encaissement des mandats délivrés par le questeur délégué ; 2° le livre de détail des *mandats payés* où sont inscrits immédiatement en ordre successif tous les mandats acquittés ; 3° le registre des *payements faits aux sénateurs* (ou *aux députés*) sur états nominatifs constatant les payements directement effectués chaque jour en vertu de l'autorisation donnée par le questeur, au moyen d'un ordonnancement provisoire ; 4° le livre des *comptes ouverts par nature de dépenses*, servant à rapprocher et à présenter sous un seul aspect, pour chaque division de la nomenclature détaillée au budget, les crédits ouverts et les mandats payés ; 5° enfin le *journal général de caisse*, présentant chaque jour le total des recettes et des payements effectués dont le détail est inscrit au carnet journalier (2).

765. Outre ces comptes généraux, des comptes particuliers sont tenus, sur des livres spéciaux : 1° pour les recettes et les dépenses de la buvette ; 2° pour les recettes et les dépenses de la caisse des retraites des employés (3).

766. Les livres du secrétaire général de la questure et ceux du trésorier sont clos pour chaque exercice le 16 mai (à la Chambre le 16 avril) de la seconde année de l'exercice, et arrêtés à la même date par le questeur délégué (4).

767. A la fin de chaque exercice, les questeurs remettent à la commission de comptabilité un compte de leur administration, dressé au secrétariat général de la questure. Chaque année, le 30 juin (à la Chambre le 15 mai), au plus tard, le trésorier doit remettre au questeur délégué les comptes des recettes et dépenses effectuées par lui pour l'exercice clos le 15 mai (à la Chambre le 15 avril), et en reçoit un récépissé

(1) Règl. S., 91, 92, 94 ; Règl. S., 92, 93, 95.
(2) Règl. S., 93, 95 ; Règl. C., 94, 95.
(3) Règl. S., 96, 98 ; Règl., C. 97, 99.
(4) Règl. S., 99 ; Règl. C. 100.

qui vaut, pour lui, décharge des pièces remises. Les comptes du trésorier comprennent en recettes et en dépenses : le compte général de la dotation, le compte de la buvette et celui de la caisse des retraites. Ces comptes, visés par le questeur délégué, sont soumis en même temps que les comptes administratifs des questeurs à la commission de comptabilité, chargée par le règlement de la vérification et de l'apurement des comptes. Sur le rapport de cette commission, l'Assemblée statue et en même temps elle arrête définitivement les comptes du trésorier. Cet arrêté libère le trésorier qui reçoit des questeurs son *quitus*. Les pièces justificatives à l'appui des comptes sont déposées aux archives.

768. C'est entre les mains du trésorier qui en donne le visa, mais nominalement aux questeurs, que sont faites toutes significations de saisies-arrêts ou d'oppositions sur des sommes dues par l'Assemblée, de cession ou transport desdites sommes, de tous autres actes ayant pour objet d'en arrêter le payement, de mainlevées d'oppositions, de désistement d'une signification de cession ou transport. Tous ces actes sont portés par ordre de date et de numéro sur un registre spécial tenu par le trésorier, conformément à un modèle annexé au règlement. Les oppositions ou saisies-arrêts, quel que soit le montant des créances par suite desquelles elles sont formées, ont pour effet d'arrêter le payement de la totalité des sommes pouvant être dues aux parties saisies. Les cessions et transports de l'indemnité, dûment signifiés, sont exécutés par le trésorier au profit des ayants droit ; mais si les actes qui les constatent sont sous seing-privé, ils ne reçoivent leur exécution qu'après qu'ils ont été déposés en original, avec reconnaissance de l'écriture, dans l'étude d'un notaire, ou avérés en justice, et qu'expédition en est fournie au trésorier.

769. Conformément aux dispositions de l'article 1^er^ de l'ordonnance du 16 septembre 1837, le trésorier verse d'office à la Caisse des dépôts et consignations l'indemnité des sénateurs ou députés, et la portion saisissable des appointements des employés frappés de saisie-arrêt, d'opposition ou de toute autre signification ayant pour objet d'en arrêter le payement ; ce dépôt, pour les autres sommes mandatées sur la caisse de

la Chambre, n'a lieu qu'en vertu d'un arrêté de la questure ou d'une autorisation de justice.

770. Les mainlevées d'opposition, ainsi que les désistements de signification de cession ou transport doivent toujours être donnés par actes authentiques, et s'ils sont passés en brevet, être accompagnés des originaux d'exploits qui portent le visa du trésorier.

771. Les saisies-arrêts, oppositions ou significations mentionnées au n° 768 ci-dessus n'ont d'effet que pendant cinq années à compter de leur date. Après ce délai elles sont rayées d'office des registres où elles avaient été inscrites et ne sont pas comprises dans les certificats prescrits par l'article 14 de la loi du 17 février 1872, et par les articles 7 et 8 du décret du 18 août 1807.

772. Le mobilier garnissant le palais de l'Assemblée est l'objet d'un inventaire. Cet inventaire est récolé, au moins en partie, à la fin de chaque année, par les soins du secrétariat général de la questure, et, en outre, en ce qui concerne leurs logements, à chaque mutation du président et des questeurs. Cette disposition est commune au règlement des deux Assemblées : celui de la Chambre, où l'hôtel de la présidence est distinct du palais de l'Assemblée, ajoute que le mobilier de l'hôtel de la présidence est inventorié dans les mêmes conditions, et que le récolement en est fait contradictoirement avec le gardien responsable du mobilier de cet hôtel.

LÉGISLATION.

17 juin 1789. — *Déclaration sur la constitution de l'Assemblée nationale.*

20 juin 1789. — *Arrêté contre toute suspension ou interruption de l'Assemblée.*

23 juin 1789. — *Déclaration du roi concernant la tenue des états généraux.*

23 juin 1789. — *Décret de l'inviolabilité des députés.*

3-14 septembre 1791. — *Constitution française.*

10 août 1792. — *Décret portant suspension du pouvoir exécutif et convocation d'une Convention.*

11-12 août 1792. — *Décret relatif à la formation des assemblées primaires pour le rassemblement de la Convention nationale.*

24 juin 1793. — *Acte constitutionnel et déclaration des droits de l'homme.*

19 vendémiaire an II. — *Décret portant que le gouvernement provisoire de la France est révolutionnaire jusqu'à la paix.*

5 fructidor an III. — *Constitution de la République française.*

5 fructidor an III. — *Décret sur les moyens de terminer la révolution.*

22 frimaire an VIII. — *Constitution de la République française.*

3 nivôse an VIII. — *Loi sur la mise en activité de la Constitution.*

16 thermidor an X. — *Sénatus-consulte organique de la Constitution.*

19 août 1807. — *Sénatus-consulte concernant l'organisation du Corps législatif.*

6-9 avril 1814. — *Constitution française.*

4-14 juin 1814. — *Charte constitutionnelle.*

22-23 avril 1815. — *Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire.*

14-24 août 1830. — *Charte constitutionnelle.*

29 décembre 1831-7 janvier 1832. — *Loi qui modifie l'article 23 de la Charte.*

30-31 août 1842. — *Loi sur la régence.*

24 février 1848. — *Décret prononçant la dissolution de la Chambre des députés et ordonnant la convocation de l'Assemblée nationale.*

24 février 1848. — *Décret interdisant à la Chambre des pairs de se réunir.*

4 mai 1848. — *Décret relatif à la constitution provisoire de l'Assemblée nationale, à la vérification des pouvoirs et à la constitution définitive de l'Assemblée.*

13 mai 1848. — *Décret sur les options des représentants du peuple élus dans plusieurs départements.*

16 mai 1848. — *Décret relatif à la comptabilité de l'Assemblée nationale.*

20 mai 1848. — *Règlement de l'Assemblée nationale.*

27 mai 1848. — *Décret relatif aux communications des comités de l'Assemblée nationale et des ministres.*

30 mai 1848. — *Décret relatif aux relations de la commission du pouvoir exécutif et de l'Assemblée nationale.*

9 juin 1848. — *Décret concernant les propositions renvoyées à plusieurs comités de l'Assemblée nationale.*

14 juin 1848. — *Décret portant que les membres de l'Assemblée nationale ne peuvent, pendant l'exercice de leurs fonctions, être nommés ou promus à des fonctions publiques salariées.*

4 novembre 1848. — *Constitution de la République française.*

6 novembre 1848. — *Loi relative à la promulgation de la Constitution.*

14 février 1849. — *Loi relative à la dissolution de l'Assemblée nationale et à la convocation de l'Assemblée législative.*

2 décembre 1851. — *Décret qui dissout l'Assemblée nationale et le conseil d'État.*

2 décembre 1851. — *Décret portant formation d'une commission consultative.*

11 décembre 1851. — *Décret sur les fonctions de la commission consultative.*

14 janvier 1852. — *Constitution faite en vertu des pouvoirs délégués par le peuple français à Louis-Napoléon Bonaparte.*

22 mars 1852. — *Décret qui règle les rapports du Sénat et du Corps législatif avec le Président de la République et le conseil d'État et établit les conditions organiques de leurs travaux.*

7 novembre 1852. — *Sénatus-consulte portant modification à la Constitution du 14 janvier 1852.*

25 décembre 1852. — *Sénatus-consulte portant modification et interprétation de la Constitution du 14 janvier 1852.*

31 décembre 1852. — *Décret règlant les rapports des grands corps de l'État entre eux, ainsi qu'avec le gouvernement.*

27 mai 1857. — *Sénatus-consulte qui modifie l'article* 35 *de la Constitution.*

24 novembre 1860. — *Décret concernant le Sénat et le Corps législatif et portant création de ministres sans portefeuille.*

2 février 1861. — *Sénatus-consulte qui modifie l'article* 42 *de la Constitution.*

3 février 1861. — *Décret portant règlement des rapports du Sénat et du Corps législatif avec l'empereur et le conseil d'État.*

28 décembre 1861. — *Décret qui modifie l'article* 34 *du décret du* 3 *février* 1861.

18 juillet 1866. — *Sénatus-consulte qui modifie la Constitution.*

19 janvier 1867. — *Décret qui remplace l'adresse par le droit d'interpellation et envoie les ministres au Sénat et au Corps législatif, en vertu d'une délégation spéciale.*

5 février 1867. — *Décret portant règlement des rapports du Sénat et du Corps législatif avec l'empereur et le conseil d'État.*

23 mars 1867. — *Décret qui modifie le décret du* 5 *février* 1867.

24 mars 1867. — *Sénatus-consulte qui modifie l'article* 26 *de la Constitution.*

8 février 1869. — *Sénatus-consulte qui modifie la Constitution.*

8 novembre 1869. — *Décret concernant les rapports entre le gouvernement de l'empereur, le Sénat, le Corps législatif et le conseil d'État.*

29 mai 1870. — *Décret concernant les rapports entre le gouvernement de l'empereur, le Sénat, le Corps législatif et le conseil d'État.*

31 mai 1870. — *Sénatus-consulte fixant la Constitution de l'Empire.*

4 septembre 1870. — *Décret portant dissolution du Corps législatif et abolition du Sénat.*

8 septembre 1870. — *Décret convoquant les collèges électoraux à l'effet d'élire une Assemblée nationale.*

24 septembre 1870. — *Décret qui suspend les élections à l'Assemblée nationale.*

29 janvier 1871. — *Décret portant convocation des collèges électoraux à l'effet d'élire une Assemblée nationale.*

29 janvier 1871. — *Décret concernant les causes d'inéligibilité électorale.*

31 janvier 1871. — *Décret qui frappe d'inéligibilité à l'Assemblée nationale plusieurs catégories de citoyens considérés comme complices de l'ex-gouvernement impérial.*

4 février 1871. — *Décret qui annule le décret du* 31 *janvier* 1871.

17 février 1871. — *Résolution de l'Assemblée nationale nommant M. Thiers chef du pouvoir exécutif.*

10 mars 1871. — *Résolution ayant pour objet de transférer à Versailles le siège de l'Assemblée nationale.*

31 août 1871. — *Loi portant que le chef du pouvoir exécutif prendra le titre de Président de la République française.*

8 septembre 1871. — *Loi portant que l'Assemblée nationale, le pouvoir exécutif et les ministres continuent à résider à Versailles.*

25 avril 1872. — *Loi qui interdit toutes fonctions publiques salariées aux membres de l'Assemblée nationale.*

13 mars 1873. — *Loi qui règle les attributions des pouvoirs publics et les conditions de la responsabilité ministérielle.*

24 mai 1873. — *Loi qui nomme le maréchal de Mac-Mahon Président de la République française.*

20 novembre 1873. — *Loi qui confie le pouvoir exécutif pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon.*

24 février 1875. — *Loi organique relative à l'organisation du Sénat.*

Art. 1 à 7. (Abrogés par la loi constitutionnelle des 14-15 août 1884 et par la loi des 8-9 décembre 1884.)

Art. 8. Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. — Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle.

Art. 9. Le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour juger, soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats contre la sûreté de l'État.

Art. 10. Il sera procédé à l'élection du Sénat un mois avant l'époque fixée par l'Assemblée nationale pour sa séparation. — Le Sénat entrera en fonctions et se constituera le jour où l'Assemblée nationale se séparera.

Art. 11. La présente loi ne pourra être promulguée qu'après le vote définitif de la loi sur les pouvoirs publics.

25 février 1875. — *Loi sur l'organisation des pouvoirs publics.*

Art. 1. Le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées : la Chambre des députés et le Sénat. — La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale. — La composition, le mode de nomination et les attributions du Sénat sont réglés par une loi spéciale.

Art. 2. Le Président de la République est élu à la pluralité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés, réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans; il est rééligible.

Art. 3. Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres; il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres; il en surveille et assure l'exécution. — Il a le droit de faire grâce; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi. — Il dispose de la force armée. — Il nomme à tous les emplois civils et militaires. — Il préside aux solennités nationales; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités près de lui. — Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre.

Art. 4. Au fur et à mesure des vacances, le Président de la

République nomme, en conseil des ministres, les conseillers d'État en service ordinaire. — Les conseillers d'État ainsi nommés ne peuvent être révoqués que par décision prise en conseil des ministres. — Les conseillers d'État nommés en vertu de la loi du 23 mai 1872 ne peuvent être révoqués que dans la forme déterminée par cette loi. — Après la séparation de l'Assemblée nationale, la révocation ne pourra être prononcée que par le Sénat.

Art. 5. Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration de son mandat. — En ce cas, les collèges électoraux sont réunis pour de nouvelles élections, dans le délai de deux mois, et la Chambre dans les dix jours qui suivront la clôture des opérations électorales (1).

Art. 6. Les ministres sont solidairement responsables, devant es Chambres, de la politique générale du gouvernement; et, individuellement, de leurs actes personnels. — Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison.

Art. 7. En cas de vacance par décès ou par toute autre cause, les deux Chambres procèdent immédiatement à la nomination du Président de la République. Dans l'intervalle, le conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif.

Art. 8. Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles. — Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision. — Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. — La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision. — Les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la présidence de la République (2). — Toutefois, pendant la durée des pouvoirs conférés par la loi du 20 novembre 1873 à M. le maréchal de Mac-Mahon, cette révision ne peut avoir lieu que sur la proposition du Président de la République.

Art. 9 (abrogé) (3).

---

(1) Ainsi modifié par la loi constitutionnelle des 14-15 août 1884.
(2) Ainsi modifié par la loi constitutionnelle des 14-15 août 1884.
(3) Abrogé par la loi constitutionnelle des 21-22 juin 1879.

16 juillet 1875. — *Loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics.*

Art. 1. Le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année, le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le Président de la République. — Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre. — Le paragraphe 3 a été abrogé par la loi constitutionnelle des 14 et 15 août 1884.

Art. 2. Le Président de la République prononce la clôture de la session. Il a le droit de convoquer extraordinairement les Chambres. Il devra les convoquer si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre. — Le Président peut ajourner les Chambres. Toutefois l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session.

Art. 3. Un mois au moins avant le terme légal des pouvoirs du Président de la République, les Chambres devront être réunies en Assemblée nationale pour procéder à l'élection du nouveau Président. — A défaut de convocation, cette réunion aura lieu de plein droit le quinzième jour avant l'expiration de ces pouvoirs. — En cas de décès ou de démission du Président de la République, les deux Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit. — Dans le cas où, par application de l'article 5 de la loi du 25 février 1875, la Chambre des députés se trouverait dissoute au moment où la présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués, et le Sénat se réunirait de plein droit.

Art. 4. Toute assemblée de l'une des deux Chambres qui serait tenue hors du temps de la session commune est illicite et nulle de plein droit, sauf le cas prévu par l'article précédent et celui où le Sénat est réuni comme Cour de justice; et, dans ce dernier cas, il ne peut exercer que des fonctions judiciaires.

Art. 5. Les séances du Sénat et celles de la Chambre des députés sont publiques. — Néanmoins, chaque Chambre peut se former en comité secret sur la demande d'un certain nombre de ses membres, fixé par le règlement. — Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

Art. 6. Le Président de la République communique avec les Chambres par des Messages qui sont lus à la tribune par un ministre. — Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se

faire assister par des commissaires désignés, pour la discussion d'un projet de loi déterminé par décret du Président de la République.

Art. 7. Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre, aura été déclarée urgente. — Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un Message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée.

Art. 8. Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent. — Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Art. 9. Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

Art. 10. Chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection ; elle peut seule recevoir leur démission.

Art. 11. Le bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année pour la durée de la session, et pour toute session extraordinaire qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante. — Lorsque les deux Chambres se réunissent en Assemblée nationale, leur bureau se compose des président, vice-présidents et secrétaires du Sénat.

Art. 12. Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat. — Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat. — Le Sénat peut être constitué en Cour de justice par un décret du Président de la République, rendu en conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'État. — Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi. — Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement.

Art. 13. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne

peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 14. Aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté, en matière criminelle ou correctionnelle, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. — La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session, et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

2 août 1875. — *Loi organique sur les élections de sénateurs.*

Art. 1. Un décret du Président de la République, rendu au moins six semaines à l'avance, fixe le jour où doivent avoir lieu les élections pour le Sénat et en même temps celui où doivent être choisis les délégués des conseils municipaux. Il doit y avoir un intervalle d'un mois au moins entre le choix des délégués et l'élection des sénateurs.

Art. 2, §§ 1 et 2 (abrogés) (1). Le choix des conseils municipaux ne peut porter ni sur un député, ni sur un conseiller général d'arrondissement. — Il peut porter sur tous les électeurs de la commune, y compris les conseillers municipaux, sans distinction entre eux.

Art. 3, 4 et 5 (abrogés) (2).

Art. 6. Un tableau des résultats de l'élection des délégués et suppléants est dressé dans la huitaine par le préfet; ce tableau est communiqué à tout requérant; il peut être copié et publié. — Tout électeur a, de même, la faculté de prendre dans les bureaux de la préfecture communication et copie de la liste par commune des conseillers municipaux du département, et, dans les bureaux des sous-préfectures, de la liste par commune des conseillers municipaux de l'arrondissement.

Art. 7. Tout électeur de la commune peut, dans un délai de trois jours, adresser directement au préfet une protestation contre la régularité de l'élection. — Si le préfet estime que les opérations ont été irrégulières, il a le droit d'en demander l'annulation.

Art. 8 (abrogé) (3).

Art. 9. Huit jours au plus tard avant l'élection des sénateurs,

---

(1) L. 9-10 décembre 1884.
(2) L. 9-10 décembre 1884.
(3) L. 9-10 décembre 1884.

le préfet, et, dans les colonies, le directeur de l'intérieur dresse la liste des électeurs du département par ordre alphabétique. La liste est communiquée à tout requérant et peut être copiée et publiée. Aucun électeur ne peut avoir plus d'un suffrage.

Art. 10. Les députés, les membres du conseil général ou des conseils d'arrondissement qui auraient été proclamés par les commissions de recensement, mais dont les pouvoirs n'auraient pas été vérifiés, sont inscrits sur la liste des électeurs, et peuvent prendre part au vote.

Art. 11. Dans chacun des trois départements de l'Algérie, le collège électoral se compose : 1° des députés; 2° des membres citoyens Français du conseil général; 3° des délégués élus par les membres citoyens Français de la commune.

Art. 12. Le collège électoral est présidé par le président du tribunal civil du chef-lieu du département ou de la colonie. Le président est assisté des deux plus âgés et des deux plus jeunes électeurs présents à l'ouverture de la séance. Le bureau, ainsi composé, choisit un secrétaire parmi les électeurs. — Si le président est empêché, il est remplacé par le vice-président, et, à son défaut, par le juge le plus ancien.

Art. 13. Le bureau répartit les électeurs par ordre alphabétique en sections de vote comprenant au moins cent électeurs. Il nomme les présidents et scrutateurs de chacune de ces sections. Il statue sur toutes les difficultés et contestations qui peuvent s'élever au cours de l'élection, sans pouvoir toutefois s'écarter des décisions rendues en vertu de l'article 8 de la présente loi.

Art. 14 (abrogé) (1).

Art. 15. Nul n'est élu sénateur à l'un des deux premiers tours de scrutin s'il ne réunit : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés; 2° un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits. Au troisième tour de scrutin, la majorité relative suffit, et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

Art. 16 (abrogé) (2).

Art. 17. Les délégués qui auront pris part à tous les scrutins recevront sur les fonds de l'État, s'ils le requièrent, sur la présentation de leur lettre de convocation visée par le président du collège électoral, une indemnité de déplacement qui leur sera payée sur les mêmes bases et de la même manière que celle accordée aux jurés par les articles 35, 90 et suivants du décret

---

(1) L. 9-10 décembre 1884.
(2) L. 9-10 décembre 1884.

du 18 juin 1811. — Un règlement d'administration publique déterminera le mode de taxation et de payement de cette indemnité.

Art. 18. Tout délégué qui, sans cause légitime, n'aura pas pris part à tous les scrutins, ou, étant empêché, n'aura point averti le suppléant en temps utile, sera condamné à une amende de 50 francs par le tribunal civil du chef-lieu, sur les réquisitions du ministère public. — La même peine peut être appliquée au délégué suppléant qui, averti par lettre, dépêche télégraphique ou avis à lui personnellement délivré en temps utile, n'aura pas pris part aux opérations électorales.

Art. 19 (abrogé) (1).

Art. 20. Il y a incompatibilité entre les fonctions de sénateur et celles de conseiller d'État et maître des requêtes, préfet et sous-préfet, à l'exception du préfet de la Seine et du préfet de police; de membre des parquets de cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception du procureur général près la cour de Paris; de trésorier-payeur général, de receveur particulier, de fonctionnaire et employé des administrations centrales des ministères.

Art. 21. Ne pourront être élus par le département ou la colonie, compris en tout ou partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière : 1° les premiers présidents, les présidents et les membres des parquets des cours d'appel; 2° les présidents, les vice-présidents, les juges d'instruction et les membres des parquets des tribunaux de première instance; 3° le préfet de police, les préfets et sous-préfets et les secrétaires généraux des préfectures; les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies; 4° les ingénieurs en chef et d'arrondissement et les agents voyers en chef et d'arrondissement; 5° les recteurs et inspecteurs d'académie; 6° les inspecteurs des écoles primaires; 7° les archevêques, évêques et vicaires généraux; 8° les officiers de tous grades de l'armée de terre et de mer; 9° les intendants divisionnaires et les sous-intendants militaires; 10° les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances; 11° les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines et des postes; 12° les conservateurs et inspecteurs des forêts.

---

(1) L. 9-10 décembre 1884.

Art. 22. Le sénateur élu par plusieurs départements doit faire connaître son option au président du Sénat dans les dix jours qui suivent la déclaration de la validité de ces élections. — A défaut d'option dans ce délai, la question est décidée par la voie du sort et en séance publique. — Il est pourvu à la vacance dans le délai d'un mois, et par le même corps électoral. — Il en est de même dans le cas d'invalidation d'une élection.

Art. 23, 24, 25 (abrogés) (1).

Art. 26. Les membres du Sénat reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des députés.

Art. 27. Sont applicables à l'élection du Sénat toutes les dispositions de la loi électorale relatives : 1° aux cas d'indignité et d'incapacité ; 2° aux délits, poursuites et pénalités; 3° aux formalités de l'élection en tout ce qui ne serait pas contraire aux dispositions de la présente loi.

Dispositions transitoires.

Art. 28. Pour la première élection des membres du Sénat, la loi qui déterminera l'époque de la séparation de l'Assemblée nationale fixera, sans qu'il soit nécessaire d'observer les délais établis par l'article premier, la date à laquelle se réuniront les conseils municipaux pour choisir les délégués et le jour où il sera procédé à l'élection des sénateurs. — Avant la réunion des conseils municipaux, il sera procédé par l'Assemblée nationale à l'élection des sénateurs dont la nomination lui est attribuée.

Art. 29. La disposition de l'article 21, par laquelle un délai de six mois doit s'écouler entre le jour de la cessation des fonctions et celui de l'élection, ne s'appliquera pas aux fonctionnaires autres que les préfets et les sous-préfets, dont les fonctions auront cessé, soit avant la promulgation de la présente loi, soit dans les vingt jours qui la suivront.

30 novembre 1875. — *Loi organique concernant l'élection des députés.*

Art. 1. Les députés seront nommés par les électeurs inscrits : 1° sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 juillet 1874; 2° sur la liste complémentaire comprenant ceux qui résident dans

(1) L. 9-10 décembre 1884.

la commune depuis six mois (1). — L'inscription sur la liste complémentaire aura lieu, conformément aux lois et règlements qui régissent actuellement les listes électorales politiques, par les commissions et suivant les formes établies dans les articles 1, 2, 3 et 4 de la loi du 7 juillet 1874. — Les pourvois en cassation, relatifs à la formation et à la révision de l'une et l'autre liste, seront portés directement devant la chambre civile de la Cour de cassation. — Les listes électorales arrêtées au 31 mars 1875 serviront jusqu'au 31 mars 1876.

Art. 2. Les militaires et assimilés de tous grades et de toutes armes, des armées de terre et de mer, ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leur corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions. Ceux qui, au moment de l'élection, se trouvent en résidence libre, en non-activité ou en possession d'un congé régulier, peuvent voter dans la commune sur les listes de laquelle ils sont régulièrement inscrits. Cette dernière disposition s'applique également aux officiers et assimilés qui sont en disponibilité ou dans le cadre de réserve.

Art. 3. Pendant la durée de la période électorale, les circulaires et professions de foi signées des candidats, les placards et manifestes électoraux signés d'un ou de plusieurs électeurs, pourront, après dépôt au parquet du procureur de la République, être affichés et distribués sans autorisation préalable. — La distribution des bulletins de vote n'est point soumise à la formalité du dépôt au parquet. — Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats. — Les dispositions de l'article 19 de la loi organique du 2 août 1875, sur les élections des sénateurs, seront appliquées aux élections des députés.

Art. 4. Le scrutin ne durera qu'un seul jour. Le vote a lieu au chef-lieu de la commune; néanmoins, chaque commune peut être divisée par arrêté du préfet en autant de sections que l'exigent les circonstances locales et le nombre des électeurs. Le second tour de scrutin continuera d'avoir lieu le deuxième dimanche qui suit le jour de la proclamation du résultat du premier scrutin, conformément aux dispositions de l'article 65 de la loi du 15 mars 1849.

Art. 5. Les opérations du vote auront lieu conformément aux dispositions des décrets organiques et réglementaires du 2 février 1852. — Le vote est secret. — Les listes d'émargement de

---

(1) Modifié par la loi municipale des 5-3 avril 1884.

chaque section, signées du président et du secrétaire, demeureront déposées pendant huitaine au secrétariat de la mairie, où elles seront communiquées à tout électeur requérant.

Art. 6. Tout électeur est éligible, sans condition de cens, à l'âge de vingt-cinq ans accomplis.

Art. 7. Aucun militaire ou marin faisant partie des armées actives de terre ou de mer ne pourra, quels que soient son grade ou ses fonctions, être élu membre de la Chambre des députés. — Cette disposition s'applique aux militaires et marins en disponibilité ou en non-activité, mais elle ne s'étend ni aux officiers placés dans la seconde section du cadre de l'état-major général, ni à ceux qui, maintenus dans la première section comme ayant commandé en chef devant l'ennemi, ont cessé d'être employés activement, ni aux officiers qui, ayant des droits acquis à la retraite, sont envoyés ou maintenus dans leurs foyers en attendant la liquidation de leur pension. — La décision par laquelle l'officier aura été admis à faire valoir ses droits à la retraite deviendra dans ce cas irrévocable. — La disposition contenue dans le premier paragraphe du présent article ne s'applique pas à la réserve de l'armée active ni de l'armée territoriale.

Art. 8. L'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État est incompatible avec le mandat de député. — En conséquence, tout fonctionnaire élu député sera remplacé dans ses fonctions si, dans les huit jours qui suivront la vérification des pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de député. — Sont exceptées des dispositions qui précèdent : les fonctions de ministre, sous-secrétaire d'État, ambassadeur, ministre plénipotentiaire, préfet de la Seine, préfet de police, premier président de la Cour de cassation, premier président de la Cour des comptes, premier président de la cour d'appel de Paris, procureur général près la Cour de cassation, procureur général près la Cour des comptes, procureur général près la cour d'appel de Paris, archevêque et évêque, pasteur président de consistoire dans les circonscriptions consistoriales dont le chef-lieu compte deux pasteurs et au-dessus, grand rabbin du consistoire central, grand rabbin du consistoire de Paris.

Art. 9. Sont également exceptés des dispositions de l'article 8 : 1° les professeurs titulaires de chaires qui sont données au concours ou sur la présentation des corps où la vacance est produite; 2° les personnes qui ont été chargées d'une mission temporaire. Toute mission qui a duré plus de six mois cesse d'être temporaire et est régie par l'article 8 ci-dessus.

Art. 10. Le fonctionnaire conserve les droits qu'il a acquis à

une pension de retraite et peut, après l'expiration de son mandat, être remis en activité. Le fonctionnaire civil qui, ayant eu vingt ans de services à la date de l'acceptation de son mandat de député, justifiera de cinquante ans d'âge à l'époque de la cessation de ce mandat, pourra faire valoir ses droits à une pension de retraite exceptionnelle. — Cette pension sera réglée conformément au troisième paragraphe de l'article 12 de la loi du 9 juin 1853. — Si le fonctionnaire était remis en activité après la cessation de son mandat, les dispositions énoncées dans les articles 3 (§ 2) et 28 de la loi du 9 juin 1853 lui seront applicables. — Dans les fonctions où le grade est distinct de l'emploi, le fonctionnaire, par l'acceptation du mandat de député, renonce à l'emploi et ne conserve que le grade.

Art. 11. Tout député nommé ou promu à une fonction publique salariée cesse d'appartenir à la Chambre par le fait même de son acceptation; mais il peut être réélu si la fonction qu'il occupe est compatible avec le mandat de député. — Les députés nommés ministres ou sous-secrétaires d'État ne sont pas soumis à la réélection.

Art. 12. Ne peuvent être élus par l'arrondissement compris en tout ou en partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière : 1° les premiers présidents, les présidents et les membres des parquets des cours d'appel; 2° les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres du parquet des tribunaux de première instance; 3° le préfet de police, les préfets et les secrétaires généraux des préfectures. — Les sous-préfets ne peuvent être élus dans aucun des arrondissements du département dans lequel ils exercent leurs fonctions; 4° les ingénieurs en chef et d'arrondissement, les agents voyers en chef et d'arrondissement; 5° les recteurs et inspecteurs d'académie; 6° les inspecteurs des écoles primaires; 7° les archevêques, évêques, et vicaires généraux; 8° les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances; 9° les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines, et des postes; 10° les conservateurs et inspecteurs des forêts.

Art. 13. Tout mandat impératif est nul et de nul effet.

Art. 14 (abrogé) (1).

---

(1) L. 16-17 juin 1885.

Art. 15. Les députés sont élus pour quatre ans. La Chambre se renouvelle intégralement.

Art. 16. En cas de vacance, par décès, démission ou autrement, l'élection devra être faite dans le délai de trois mois, à partir du jour où la vacance se sera produite. — En cas d'option, il sera pourvu à la vacance dans le délai d'un mois.

Art. 17. Les députés reçoivent une indemnité. — Cette indemnité est réglée par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849, et par les dispositions de la loi du 16 février 1872.

Art. 18. Nul n'est élu au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés ; 2° un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits. — Au deuxième tour, la majorité relative suffit. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est élu.

Art. 19. Chaque département de l'Algérie nomme un député.

Art. 20. Les électeurs résidant en Algérie, dans une localité non érigée en commune, seront inscrits sur la liste électorale de la commune la plus proche. — Lorsqu'il y aura lieu d'établir des sections électorales, soit pour grouper des communes mixtes dans chacune desquelles le nombre des électeurs serait insuffisant, soit pour réunir les électeurs résidant dans les localités non érigées en communes, les arrêtés pour fixer le siège de ces sections seront pris par le gouverneur général, sur le rapport du préfet ou du général commandant la division.

Art. 21. Les quatre colonies auxquelles il a été accordé des sénateurs par la loi du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, nommeront chacune un député.

Art. 22. Toute infraction aux dispositions prohibitives de l'article 3, paragraphe 3 de la présente loi, sera punie d'une amende de 16 à 300 francs.—Néanmoins, le tribunal correctionnel pourra faire l'application de l'article 463 du Code pénal. — Les dispositions de l'article 6 de la loi du 7 juillet 1874 seront appliquées aux listes électorales politiques. — Le décret du 29 janvier 1871 et les lois du 10 avril 1871, du 2 mai 1871 et du 18 février 1873, sont abrogés. — Demeure également abrogé le paragraphe 11 de l'article 15 du décret organique du 2 février 1852, en tant qu'il se réfère à la loi du 21 mai 1836 sur les loteries, sauf aux tribunaux à faire aux condamnés l'application de l'article 42 du Code pénal. — Continueront d'être appliquées les dispositions des lois et décrets en vigueur auxquelles la présente loi ne déroge pas.

10 juin 1876. — *Règlement du Sénat.*

CHAPITRE PREMIER.

DU BUREAU PROVISOIRE ET DU BUREAU DÉFINITIF.

Art. 1. A la séance d'ouverture de chaque session ordinaire, le doyen d'âge préside le Sénat. — Les six plus jeunes sénateurs remplissent les fonctions de secrétaires jusqu'à l'élection du bureau définitif.

Art. 2. Le président renvoie à l'examen des bureaux les procès-verbaux des élections de sénateurs qui ont lieu dans l'intervalle de deux sessions.

Art. 3. Le Sénat fixe la séance où aura lieu l'élection du bureau définitif; il peut même y être procédé immédiatement. — Le Sénat peut décider qu'il nommera un président et un vice-président provisoires.

Art. 4. Le bureau définitif, élu pour l'année aux termes des lois constitutionnelles, se compose : d'un président; de quatre vice-présidents; de six secrétaires; de trois questeurs.

Art. 5. L'élection des membres du bureau a lieu, en séance publique, par scrutins séparés, et par bulletins de liste pour les vice-présidents, secrétaires et questeurs.

Art. 6. L'élection a lieu, au premier et au second tour de scrutin, à la majorité absolue des votants. — Après deux tours de scrutin sans résultat, il y a ballottage entre les deux membres qui ont obtenu le plus de suffrages, et, pour l'élection, la majorité relative suffit. — En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est nommé. — Les mêmes règles s'appliquent à l'élection par bulletins de liste. — En ce cas, le ballottage s'établit entre les membres qui, en nombre double des nominations à faire, ont obtenu le plus de suffrages.

Art. 7. L'élection du bureau définitif étant terminée, le président fait connaître à la Chambre des députés et au Président de la République que le Sénat est constitué.

CHAPITRE II.

DE LA VÉRIFICATION DES POUVOIRS.

Art. 8. Aucune élection de sénateur par le Sénat n'aura lieu que huit jours après fixation de sa date en séance publique.

Le résultat des élections faites par le Senat est annoncé en séance publique immédiatement après le scrutin. L'élu n'est proclamé sénateur que trois jours après. — Si, dans ce délai, une réclamation est faite contre l'élection, la proclamation n'a lieu qu'après décision du Sénat sur la capacité de l'élu. Le Sénat statue sans renvoi aux bureaux (1). — Les procès-verbaux des élections de sénateurs par les collèges départementaux sont, avec les pièces justificatives, répartis entre les bureaux par ordre alphabétique de départements, et soumis d'abord à l'examen de commissions de trois membres, formées dans chaque bureau par la voie du sort. — Le rapport sur chaque élection est fait par un sénateur que le bureau en a chargé.

Art. 9. Le Sénat statue sur la validité des élections ; le président déclare admis les sénateurs dont les pouvoirs ont été déclarés valides. — Lorsqu'une élection est contestée, le Sénat peut, sur la demande d'un membre, renvoyer la délibération à la séance qui suivra l'insertion du rapport au *Journal officiel* ou la distribution aux membres du Sénat de ce rapport imprimé. — Les sénateurs dont les pouvoirs n'ont pas encore été validés peuvent prendre part aux délibérations et aux votes du Sénat.

Art. 10. Le droit de prendre part aux votes du Sénat est suspendu pour tout membre dont l'admission a été ajournée. — Tout sénateur dont l'élection est contestée ne peut, ni dans le bureau, ni en séance du Sénat, prendre part aux votes sur la validation de cette élection.

CHAPITRE III.

DES BUREAUX ET COMMISSIONS.

Art. 11. Le Sénat se partage en neuf bureaux, renouvelés chaque mois, en séance publique, par la voie du sort. — Chaque bureau nomme son président et son secrétaire, comme il est dit à l'article 6.

Art. 12. Les bureaux se conforment, pour l'ordre de leurs travaux, aux ordres du jour arrêtés par le Sénat. Chacun d'eux discute séparément les questions renvoyées à leur examen. — Il est tenu procès-verbal de leurs délibérations. — Le procès-verbal de chaque séance mentionne les noms des membres présents.

---

(1) Abrogé par la loi du 9-10 décembre 1884.

Art. 13. Sauf l'urgence déclarée, la discussion ne peut s'ouvrir dans les bureaux que vingt-quatre heures au plus tôt après la distribution des projets de lois et propositions.

Art. 14. Chaque bureau, lorsque la discussion est terminée, nomme un commissaire, suivant les formes fixées par l'article 6 ; il en nomme plusieurs, selon qu'une disposition du règlement ou une résolution spéciale du Sénat l'a ainsi décidé.

Art. 15. Aucun sénateur faisant partie de deux commissions, autres que la commission de comptabilité et celle des congés, ne peut être appelé à faire partie d'une troisième, jusqu'à ce qu'une des deux premières ait nommé son rapporteur. — Cette interdiction ne s'applique pas à toute commission pour l'examen d'un projet de loi ou proposition dont l'urgence a été déclarée. — Tout membre élu commissaire est tenu de faire connaître au bureau s'il est libre, aux termes du règlement, d'accepter cette mission. — Dans le cas de la négative, il est immédiatement procédé à son remplacement.

Art. 16. Les bureaux, au commencement de chaque session ordinaire, nomment, pour l'année entière, une commission chargée de l'examen de la comptabilité des fonds alloués pour les dépenses administratives du Sénat.

Art. 17. Sont nommées chaque mois par les bureaux :

Une commission chargée d'examiner les propositions émanant de l'initiative parlementaire et de donner son avis sur la prise en considération ;

Une commission chargée de l'examen des projets de loi relatifs à des intérêts communaux et départementaux ;

Une commission chargée de l'examen des pétitions ;

Une commission chargée de l'examen des demandes de congé.

Ces commissions sont composées de neuf membres, sauf la commission de l'initiative parlementaire qui en a dix-huit.

Art. 18. Le Sénat peut, s'il le juge convenable, renvoyer à une commission déjà formée l'examen des projets ou propositions qui lui sont soumis. — Dans ce cas, seront observées, pour la nouvelle proposition, les conditions d'examen auxquelles est assujettie la proposition dont la commission est déjà saisie.

Art. 19. Lors du renvoi d'un projet de loi ou d'une proposition à l'examen des bureaux, le Sénat peut, sur la demande d'un membre, décider que la nomination des commissaires sera faite par scrutin de liste, dans les bureaux, conformément aux règles posées en l'article 6. — Cette décision sera prise par assis et levé. — Dans chaque bureau, après délibération, le scrutin est ouvert et dépouillé. Le recensement général est opéré par le pre-

mier bureau et transmis au président du Sénat, qui proclame le résultat du scrutin.

Art. 20. Les bureaux, au commencement de chaque session ordinaire, nomment, pour toute la durée de cette session, une commission de dix-huit membres chargée de l'examen : 1° de tous projets de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférents aux exercices courants, clos ou périmés; 2° de tous les projets de loi ou propositions qui peuvent avoir pour effet de modifier la situation du Trésor; 3° de la loi des recettes et des dépenses.

Art. 21. Le Sénat peut toujours renvoyer à une commission spéciale l'examen des projets de lois et propositions énoncés en l'article précédent.

Art. 22. Toute commission spéciale, chargée de l'examen d'un projet de loi ou d'une proposition affectant les recettes ou les dépenses de l'Etat, fait un rapport sur l'ensemble du projet, sans pouvoir proposer d'imputation de crédits. Si les conclusions sont favorables au projet, elle est tenue de les communiquer à la commission nommée comme il est dit en l'article 20. — Celle-ci, dans les dix jours, donne son avis sur l'imputation des crédits. — Cet avis motivé est imprimé et annexé au rapport principal. — Les dispositions ci-dessus ne sont pas applicables au cas d'urgence.

Art. 23. Les commissions, convoquées sans retard par le président du Sénat, nomment, comme il est dit à l'article 6, un président et un secrétaire. — Elles choisissent dans les mêmes formes, lorsque la discussion est terminée, un rapporteur chargé de rendre compte au Sénat du résultat de leurs travaux. — Le procès-verbal de chaque séance d'une commission mentionne les noms des membres présents. — En cas de vacances survenues au sein des commissions par démission, décès, non-réélection ou autrement, il sera pourvu au remplacement des commissaires manquants par les bureaux de la formation à laquelle remonte leur nomination (1). — Les sénateurs nouvellement élus appartiendront au bureau dont faisaient partie les sénateurs auxquels ils succèdent.

Art. 24. Le président envoie aux bureaux et commissions toutes les pièces relatives aux objets qui doivent y être discutés. — Par les soins de la questure, il est mis à la disposition des commissions un local où chacune d'elles, dans une case particulière fer-

---

(1) Résolution du 24 janvier 1879.

mant à clef, conserve jusqu'à la fin de ses travaux ses procès-verbaux et les pièces qui lui ont été communiquées.

Art. 25. Les membres du Sénat peuvent prendre connaissance des documents remis aux commissions pour l'étude des projets et résolutions qu'elles sont chargées d'examiner. — Cette communication a lieu sans déplacement et sans que les travaux des commissions puissent en être entravés. — Ces documents et les procès-verbaux des commissions sont, après le vote définitif, déposés aux archives du Sénat.

Art. 26. Les commissions communiquent directement avec les ministres par leur président ou par ceux de leurs membres qu'elles auront désignés.

Art. 27. L'auteur d'une proposition a le droit d'être entendu par la commission chargée d'examiner sa proposition. Il est invité, avant la nomination du rapporteur, à se rendre dans la commission. — S'il y a plusieurs auteurs d'une même proposition, ils doivent désigner un ou plusieurs d'entre eux qui les représenteront auprès de la commission.

Art. 28. Les bureaux et les commissions se réunissent et délibèrent au palais du Sénat, dans les locaux qui leur sont spécialement affectés. — Les commissions peuvent, exceptionnellement, pour leurs travaux préparatoires, se réunir dans les ministères.

CHAPITRE IV.

DE LA TENUE DES SÉANCES.

Art. 29. Le président ouvre la séance. Il dirige les délibérations, fait observer le règlement et maintient l'ordre.

Art. 30. Les secrétaires surveillent la rédaction du procès-verbal. — A l'ouverture de chaque séance, un d'eux donne lecture du procès-verbal de la séance précédente. — Le procès-verbal, adopté par le Sénat, est signé par le président ou le vice-président qui a présidé la séance, et par deux secrétaires au moins.

Art. 31. Avant de passer à l'ordre du jour, le président donne connaissance au Sénat des communications qui le concernent.

Art. 32. Les pièces communiquées au Sénat sont déposées sur le bureau ou adressées au président. Le Sénat peut en ordonner l'impression, s'il le juge utile.

Art. 33. Aucun membre du Sénat ne peut parler qu'après avoir demandé la parole au président et l'avoir obtenue. — L'orateur

parle à la tribune, à moins que le président ne l'autorise à parler de sa place.

Art. 34. Les secrétaires inscrivent pour la parole les sénateurs, suivant l'ordre de leur demande. — L'inscription ne peut se faire qu'après le dépôt du rapport.

Art. 35. Le président donne alternativement la parole à des orateurs qui parleront pour et à des orateurs qui parleront contre.

Art. 36. Les ministres, les commissaires du gouvernement et les rapporteurs chargés de soutenir la discussion des projets de loi ne sont point assujettis à l'ordre d'inscription et obtiennent la parole quand ils la réclament.

Art. 37. Un membre du Sénat peut toujours obtenir la parole après un orateur du gouvernement.

Art. 38. L'orateur doit se renfermer dans la question ; s'il s'en écarte, le président l'y rappelle. — Aucun membre du Sénat ne peut obtenir la parole sur le rappel à la question.

Art. 39. Si l'orateur, rappelé deux fois à la question dans le même discours, continue à s'en écarter, le président consulte le Sénat pour savoir si la parole ne sera pas interdite à l'orateur, pendant le reste de la séance, sur le même sujet. — La décision a lieu, sans débats, par assis et levé ; en cas de doute, la parole n'est pas interdite à l'orateur.

Art. 40. Nul ne parle plus de deux fois sur la même question, à moins que le Sénat n'en décide autrement.

Art. 41. La parole est accordée à tout membre du Sénat qui la demande pour un fait personnel.

Art. 42. Toute interruption, toute personnalité, toute manifestation troublant l'ordre sont interdites.

Art. 43. La question préalable, c'est-à-dire la déclaration qu'il n'y a lieu à délibérer, peut toujours être proposée. — Elle peut être motivée sommairement à la tribune. — L'auteur de la proposition à l'égard de laquelle la question préalable est demandée a le droit d'être entendu. — Le Sénat prononce sans débats.

Art. 44. Avant de prononcer la clôture de la discussion, le président consulte le Sénat. — Si la parole est demandée contre la clôture, elle doit être accordée ; mais elle ne peut l'être qu'à un seul orateur. — S'il y a doute sur le vote après une seconde épreuve, la discussion continue. — La clôture prononcée, la parole n'est plus accordée que sur la position de la question.

Art. 45. Le Sénat peut décider qu'il se formera en comité secret. — Les demandes de comité secret, signées de cinq membres, sont remises au président. La décision est prise par assis et levé sans débats. — Les noms des signataires de la demande sont in-

sérés au procès-verbal. — Si le motif qui a donné lieu au comité secret a cessé, le président consulte le Sénat aux termes de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (1) sur la reprise en public de la séance.

Art. 46. Le président, avant de prononcer la clôture de la séance, consulte le Sénat sur le jour, l'heure et les objets de discussion de sa prochaine séance. — L'ordre du jour ainsi réglé est affiché dans l'enceinte du palais et publié au *Journal officiel*.

CHAPITRE V.

DES VOTATIONS.

Art. 47. Le Sénat vote sur les questions soumises à ses délibérations par assis et levé, au scrutin public, au scrutin secret.

Art. 48. Le vote par assis et levé est de droit sur toutes les questions, sauf les exceptions prévues par les articles 50, 51, 56 du présent règlement.

Art. 49. Le vote par assis et levé est constaté par le président et les secrétaires ; s'ils décident qu'il y a doute, l'épreuve est renouvelée. — Nul ne peut obtenir la parole entre les deux épreuves par assis et levé, ni entre la deuxième épreuve et le vote au scrutin.

Art. 50. Le vote au scrutin public est de droit : 1° après deux épreuves douteuses ; 2° sur l'ensemble de tous les projets de loi portant ouverture de crédits.

Art. 51 (2). Le vote au scrutin public peut être demandé en toute matière, excepté quand il s'agit : 1° d'ordonner la nomination d'une commission au scrutin de liste (art. 19) ; — 2° d'interdire la parole à un orateur (art. 39 et 119) ; — 3° d'ordonner le comité secret (art. 45) ; — 4° de décider s'il y a lieu de procéder au scru-

---

(1) L. constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 5 :

« Les séances du Sénat et celles de la Chambre des députés sont publiques.

« Néanmoins, chaque Chambre peut se former en comité secret sur la demande d'un certain nombre de ses membres, fixé par le règlement. Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet. »

(2) Résolution du 8 février 1881.

tin public à la tribune (art. 55) ou au scrutin secret avec appel nominal (art. 57); — 5° de prendre des amendements en considération (art. 71, 73 et 93); — 6° de fixer le jour où les interpellations seront faites (art. 83); — 7° d'accorder l'urgence ou la priorité à l'examen d'une pétition (art. 103); — 8° de prononcer la censure (art. 123).

Art. 52. — Le scrutin public peut être demandé, soit avant toute épreuve par assis et levé, soit après une épreuve douteuse.

Art. 53. La demande du scrutin public doit être faite par écrit, signée de dix membres au moins et déposée entre les mains du président. — Elle peut être faite oralement, par un seul membre, après une épreuve douteuse. — Le nom des membres qui ont demandé le scrutin et ceux des votants sont insérés au *Journal officiel*.

Art. 54. Il est procédé au scrutin public dans les formes suivantes : Le président invite les sénateurs à prendre leurs places. Chaque sénateur a deux bulletins de vote sur lesquels son nom est imprimé. Les bulletins blancs représentent l'adoption, les bulletins bleus la non-adoption. Les huissiers présentent à chaque membre du Sénat une urne dans laquelle il dépose son bulletin. Lorsque les votes sont recueillis, le président prononce la clôture du scrutin. Les urnes sont immédiatement apportées sur la tribune. Les secrétaires en font le dépouillement et le président proclame le résultat du vote.

Art. 55. Le scrutin public à la tribune peut être demandé par dix membres. Le Sénat prononce par assis et levé, sans débats. — Il y est procédé de la manière suivante : deux urnes sont placées sur la tribune; — chaque sénateur, après avoir reçu des mains d'un secrétaire une boule de contrôle, dépose son bulletin dans la première urne et la boule de contrôle dans la seconde; les secrétaires procèdent au dépouillement du scrutin, conformément à l'article précédent.

Art. 56. Dans tous les cas où le scrutin public peut ou doit être admis, si vingt membres réclament le scrutin secret, il doit y être procédé. — Les formes prescrites pour la demande du scrutin public sont observées pour celle du scrutin secret. — Les noms des signataires de la demande sont insérés au *Journal officiel*.

Art. 57. En cas de scrutin secret, si l'appel nominal est réclamé, le Sénat prononce par assis et levé, sans débats. — L'appel nominal est fait par l'un des secrétaires; il est immédiatement suivi d'un réappel pour les sénateurs qui n'ont pas encore voté.

Art. 58. Le scrutin secret a lieu dans les mêmes formes que le scrutin public à la tribune sauf que le bulletin de vote est remplacé

par une boule blanche ou noire. La boule blanche exprime l'adoption ; la noire, la non-adoption. — Les secrétaires versent les boules dans une corbeille ; ils en font ostensiblement le compte et séparent les boules blanches des noires ; ils procèdent de la même manière au dépouillement de l'urne de contrôle. Le résultat du compte est arrêté par deux secrétaires au moins, et proclamé par le président.

Art. 59. Les nominations en assemblée générale, dans les bureaux et commissions, se font au scrutin secret. — Pour les nominations en assemblée générale, deux urnes sont placées sur la tribune. Chaque sénateur dépose dans la première son bulletin de vote sous enveloppe non cachetée ; dans la seconde, la boule servant de contre-épreuve. — Le dépouillement des scrutins de nomination a lieu par des scrutateurs que le sort désigne, au nombre de trois pour chaque table de dépouillement.

Art. 60. Le présence de 151 membres du Sénat, majorité absolue du nombre légal, est nécessaire pour la validité des votes. — Le bureau constate le nombre des membres présents. — Si le bureau n'est pas unanime, il est procédé au scrutin public à la tribune.— Au cas d'impossibilité d'un vote par le défaut de présence de la majorité absolue du nombre légal des sénateurs, un second tour de scrutin sur le même sujet est porté à l'ordre du jour de la séance suivante ; et, à ce second tour, le vote est valable, quel que soit le nombre des votants.

Art. 61. Les réclamations d'ordre du jour, de priorité et de rappel au règlement ont la préférence sur la question principale; elles en suspendent la discussion, sans que l'orateur puisse être interrompu.

Art. 62. Les projets de loi et propositions sont votés par article. La délibération est toujours terminée par un vote sur l'ensemble.—Les amendements sont mis aux voix avant la disposition principale. — Si les dispositions présentées par la commission sont rejetées, le texte primitif des projets et propositions que le gouvernement et les auteurs desdites propositions ont déclaré maintenir est repris. Il est soûmis au vote du Sénat.

Art. 63. Dans les questions complexes, la division a lieu de droit, lorsqu'elle est demandée.

CHAPITRE VI.

DES PROJETS DE LOI PRÉSENTÉS AU SÉNAT.

Art. 64. Les projets de loi présentés au nom du gouverne-

ment sont déposés par un des ministres sur le bureau du Sénat, après lecture si le Sénat l'ordonne. — Ces projets sont imprimés avec l'exposé des motifs et distribués. —Ils sont transmis dans les bureaux par le président, pour être discutés suivant la forme réglée au chapitre III.

Art. 65. Les rapports des commissions sont déposés sur le bureau du Sénat, après lecture, s'il y a lieu. Le président propose et le Sénat fixe le jour de la discussion.

Art. 66 (1). Les rapports sont imprimés et distribués. La discussion ne peut s'ouvrir en assemblée générale que vingt-quatre heures au moins après la distribution.

Art. 67. Aucun projet de loi, sauf les cas d'urgence, n'est voté définitivement qu'après deux délibérations, à des intervalles qui ne peuvent être moindres de cinq jours. — La première délibération porte d'abord sur l'ensemble, puis sur les articles du projet et les amendements qui s'y rapportent. Le Sénat décide s'il veut passer à la deuxième délibération. — A la deuxième délibération, il est procédé au vote de chaque article et des amendements qui s'y rapportent. Avant le vote définitif du projet, tout membre a le droit de présenter des considérations générales pour l'adoption ou pour le rejet.

Art. 68. Les amendements sont rédigés par écrit et remis au président. — Le Sénat ne délibère sur aucun amendement, si après avoir été développé, il n'est appuyé.

Art. 69. Tout amendement présenté et non soumis au vote dans le cours de la séance est imprimé et distribué avant la séance suivante.

Art. 70. Les amendements nouveaux et les articles additionnels présentés après la clôture de la première délibération doivent être communiqués à la commission, imprimés, distribués un jour au moins avant l'ouverture de la deuxième.

Art. 71. S'il en est présenté dans le cours même de cette délibération, ils sont motivés sommairement à la tribune. Le rapporteur est entendu. Le Sénat décide par assis et levé, sans débats, s'il prend les amendements et articles additionnels en considération. — En ce cas, ils sont renvoyés à l'examen de la commission, imprimés et distribués. Ils ne peuvent être votés le jour même où ils ont été présentés.

Art. 72. Tout projet repoussé après l'une des deux délibérations ne peut être reproduit avant le délai de trois mois.

---

(1) Résolution du 24 février 1877.

Art. 73. Les prescriptions relatives aux deux délibérations ne s'appliquent pas au budget des recettes et des dépenses, aux lois des comptes, aux lois portant demandes de crédits spéciaux, aux lois d'intérêt local; pour le vote de ces lois, une seule délibération suffit : elle a lieu suivant les formes déterminées au chapitre VIII du présent règlement, pour les cas où l'urgence a été demandée. — Néanmoins, les amendements ou articles présentés dans le cours de la délibération sont soumis aux formalités prescrites par l'article 71.

Art. 74. Le résultat des délibérations du Sénat est proclamé par le président en ces termes : « Le Sénat a adopté » ou « Le Sénat n'a pas adopté. »

Art. 75. Lorsque le Sénat est saisi d'un projet de loi par lequel le gouvernement, conformément à l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, lui demande l'approbation d'un traité conclu avec une puissance étrangère, il n'est pas voté sur les articles du traité ; il ne peut être présenté d'amendements à son texte. — Si, dans le cours de l'une ou de l'autre des deux délibérations, il y a opposition à quelqu'une des clauses du traité, elle se produit sous forme de demande de renvoi à la commission, imprimée et distribuée au moins vingt-quatre heures à l'avance. — Si le Sénat, après débats, a décidé le renvoi, la commission, avant le vote définitif, fait un rapport d'ensemble, qui doit être imprimé et distribué, sur les différentes clauses contestées et renvoyées à son examen ; elle conclut à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement du projet de loi. — Quand le Sénat se prononce pour l'ajournement, il le motive en ces termes : « Le Sénat, appelant de nouveau l'attention du gouvernement sur telle ou telle clause du traité (relater en entier les clauses sur lesquelles se fonde l'ajournement), sursoit à donner l'autorisation de ratifier. — Lorsque l'urgence a été déclarée, la commission présente son rapport sur les clauses renvoyées à son examen, après la clôture de la discussion sur les articles non contestés. Tout projet d'approbation de traité qui a été rejeté ou ajourné peut être reproduit sans observation d'aucun délai.

Art. 76. Lorsque, en vertu de l'article 7 de la loi du 16 juillet 1875 (1), le Président de la République demande une nouvelle dé-

(1) L. constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 7 :

« Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, par

libération du Sénat, le message motivé est imprimé et distribué. — Le Sénat se réunit dans ses bureaux et nomme une commission sur le rapport de laquelle il est procédé à la nouvelle délibération.

CHAPITRE VII.

DES PROPOSITIONS, DES QUESTIONS AUX MINISTRES ET DES DEMANDES D'INTERPELLATION.

Art. 77. Toute proposition faite par un sénateur est formulée par écrit; elle est remise au président, qui, après en avoir donné connaissance au Sénat, la renvoie à la commission spéciale pour les propositions, sauf l'exception portée en l'article 18.

Art. 78. Dans les vingt jours, cette commission présente un rapport sommaire sur chacune des propositions renvoyées à son examen. Ce rapport conclut au rejet pur et simple, ou à la prise en considération de la proposition. — Néanmoins, lorsqu'elle aura reconnu qu'une proposition rentre dans les travaux d'une commission déjà chargée de l'examen d'une autre proposition ou d'un projet de loi, elle pourra, sur rapport verbal au Sénat, en demander purement et simplement le renvoi à cette commission.

Art. 79. Au jour fixé pour la discussion, le Sénat délibère sur la prise en considération. — Si la prise en considération est prononcée, il est donné suite à la proposition, selon les formes déterminées au chapitre VI à l'égard des projets de loi.

Art. 80. L'auteur d'une proposition peut toujours la retirer, même quand la discussion est ouverte; mais si un autre membre la reprend, la discussion continue.

Art. 81. Les propositions rejetées par le Sénat ne peuvent être représentées avant le délai de trois mois, si elles ont été prises en considération; avant un délai de six mois, si la prise en considération a été écartée.

Art. 82. Le président accorde la parole à tout sénateur qui veut poser une question à un ministre, si le ministre y consent. L'au-

---

un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre, aura été déclarée urgente.

« Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée. »

teur de la question ne peut parler plus de deux fois; les autres membres n'ont pas le droit d'intervenir.

Art. 83. Tout sénateur qui veut faire des interpellations en remet la demande écrite au président. Cette demande explique sommairement l'objet des interpellations. Le président en donne lecture au Sénat. — Les interpellations de sénateur à sénateur sont interdites. — Le Sénat, après avoir entendu un des membres du gouvernement, fixe, par assis et levé, sans débats, le jour où les interpellations seront faites. — Les interpellations sur la politique intérieure ne peuvent être renvoyées au delà d'un mois.

Art. 84. Aucun ordre du jour motivé sur les interpellations ne peut être présenté, s'il n'est rédigé par écrit et déposé sur le bureau du président qui en donne lecture. — L'ordre du jour pur et simple, s'il est réclamé, a toujours la priorité.

Art. 85. En cas de rejet de l'ordre du jour pur et simple, le renvoi aux bureaux est de droit, s'il est demandé par le gouvernement. — Ce renvoi peut être également prononcé par le Sénat sur la proposition d'un de ses membres. — Dans l'un et l'autre cas, une commission est nommée, et, sur son rapport, le Sénat statue sommairement comme en matière d'urgence.

Art. 86. La résolution de la commission est d'abord mise aux voix. Si elle est adoptée, l'interpellation est close. — Si elle est rejetée, il est statué sur les ordres du jour motivés dans l'ordre où ils ont été discutés, à moins qu'une question de priorité n'ait été résolue en faveur de l'un d'eux. — En cas de rejet, l'interpellation est close par le vote qui intervient sur le dernier ordre du jour mis aux voix.

Art. 87. Les demandes d'interpellation retirées par ceux qui les ont faites peuvent être reprises par un autre membre.

CHAPITRE VIII.

DE LA DÉCLARATION D'URGENCE.

Art. 88. Lors de la présentation d'un projet de loi ou d'une proposition, l'urgence peut être demandée. — Elle peut l'être par le gouvernement, par l'auteur de la proposition, par tout membre du Sénat. — La demande ayant pour objet de faire déclarer l'urgence est précédée d'un exposé des motifs.

Art. 89. Lorsque la demande d'urgence est faite par le gouver-

nement, le Sénat, consulté, décide immédiatement s'il y a lieu de donner suite à la demande d'urgence. — Si l'urgence est demandée pour une proposition émanée de l'initiative parlementaire, le sénateur qui fait cette demande la dépose par écrit entre les mains du président à l'ouverture de la séance. Le président en donne connaissance au Sénat. Le vote sur l'urgence est remis à la fin de la séance; il a lieu avant la fixation de l'ordre du jour. — Si l'urgence est déclarée, le Sénat prononce le renvoi soit à une commission déjà formée, soit aux bureaux.

Art. 90 (1). Après le dépôt d'un rapport, l'urgence peut être demandée. En ce cas, seront suivies, pour la demande et la déclaration d'urgence, les règles posées par l'article précédent. La discussion immédiate pourra être prononcée par le Sénat, sur une demande écrite et signée de vingt membres. — Les noms des signataires de cette demande seront insérés au *Journal officiel*. — Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux rapports de commissions chargées d'examiner des demandes de poursuites contre des membres du Sénat. Ces rapports sont avant toute délibération, et aux termes de l'article 66, imprimés et distribués.

Art. 91. La délibération porte d'abord sur l'ensemble du projet ou de la proposition. — Le président consulte le Sénat pour savoir s'il entend passer à la discussion des articles.

Art. 92. Si le Sénat refuse de passer à la discussion des articles, la proposition ou le projet est rejeté. — Dans le cas contraire, la discussion continue. Elle porte sur chacun des articles et sur les amendements qui s'y rapportent.

Art. 93. Tout amendement, tout article additionnel proposé dans le cours de la discussion est motivé sommairement à la tribune. Il est envoyé de droit à l'examen de la commission, si un ministre ou la commission le demande. — Si ce renvoi n'est pas demandé, le Sénat, après avoir entendu le rapporteur, décide, par assis et levé, sans débats, s'il prend l'amendement ou l'article additionnel en considération. Dans ce cas, ils sont renvoyés à l'examen de la commission.

Art. 94. Après le vote des articles, il est procédé au vote sur l'ensemble de la proposition. Avant ce dernier vote, tout sénateur peut présenter des considérations générales pour l'adoption ou pour le rejet. — Le Sénat peut aussi, avant le vote de l'en-

(1) Résolution du 24 février 1877.

semble, renvoyer le projet à la commission, afin qu'il soit révisé et coordonné. Ce renvoi est de droit, si la commission le demande. — La commission présente sans délai son travail. Lecture en est donnée, et la discussion porte exclusivement sur la rédaction.

Art. 95. Si le Sénat s'est prononcé contre l'urgence, la proposition ou le projet est examiné et voté dans les formes ordinaires. — Le caractère d'urgence reconnu à une proposition ou à un projet de loi pourra être retiré, sur la demande d'un membre du Sénat, après le dépôt du rapport de la commission chargée de son examen. — Ce retrait ne pourra plus être demandé après l'ouverture de la discussion sur les articles (1). Mais il pourra l'être après la discussion des articles et avant le vote sur l'ensemble de la loi.

Art. 96. Après le vote d'une loi, le Sénat, sur la proposition d'un membre, est consulté par le président sur le point de savoir si la loi votée sera promulguée d'urgence, dans les trois jours, aux termes de l'article 7 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (2).

CHAPITRE IX.

DES PÉTITIONS.

Art. 97. Toute pétition doit être rédigée par écrit et signée; elle doit indiquer la demeure du pétitionnaire ou de l'un d'eux si elle est revêtue de plusieurs signatures. — Les signatures des pétitionnaires doivent être légalisées. — Si la légalisation était refusée, le pétitionnaire ferait mention de ce refus à la suite de sa pétition. — Les pétitions doivent être adressées au président du Sénat. — Elles peuvent également être déposées entre les mains d'un des secrétaires par un sénateur qui fait, en marge, mention du dépôt et signe cette mention. — Une pétition apportée ou transmise par un rassemblement formé sur la voie publique ne pourra être reçue par le président, ni déposée sur le bureau.

Art. 98. Les pétitions, dans l'ordre de leur arrivée, sont inscrites sur un rôle général contenant le numéro d'ordre de la

---

(1) Résolution du 24 décembre 1883.
(2) L. constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 7. (V. p. 444, note 1.)

pétition, le nom et la demeure du pétitionnaire ainsi que l'indication sommaire de l'objet de sa demande, et, lorsqu'elle n'aura pas été adressée directement au président, le nom du sénateur qui l'aura déposée. — Ce rôle est imprimé et distribué au Sénat.

Art. 99. Les pétitions inscrites sur le rôle sont renvoyées à la commission des pétitions. — Néanmoins, celles relatives à une proposition actuellement soumise à l'examen d'une commission spéciale sont directement renvoyées à cette commission par le président du Sénat. — Ce renvoi peut également être ordonné par la commission des pétitions. — Tout membre du Sénat pourra prendre communication des pétitions en s'adressant au président de la commission chargée de leur examen.

Art. 100. La commission, après examen de chaque pétition, les classe dans l'ordre suivant : celles sur lesquelles elle conclut au renvoi à un ministre ; — celles qu'elle juge devoir être, indépendamment de ce renvoi, soumises à l'examen du Sénat ; — celles qu'elle ne juge pas devoir être utilement soumises à cet examen. — Avis est donné au pétitionnaire de la résolution adoptée, à l'égard de sa pétition, et du numéro d'ordre qui lui est donné.

Art. 101. Un feuilleton, distribué chaque mois aux membres du Sénat, mentionne le nom et le domicile du pétitionnaire, l'indication sommaire de l'objet de la pétition, le nom du rapporteur, enfin la résolution adoptée par la commission, avec le résumé succinct de ses motifs. — Toutefois, la commission peut ne faire figurer la pétition au feuilleton que par son numéro d'ordre et par le nom de son auteur, avec indication de la résolution adoptée. Cette décision ne peut être prise qu'à l'unanimité des membres présents.

Art. 102. Tout sénateur, dans le mois de la distribution du feuilleton, peut demander le rapport en séance publique d'une pétition, quel que soit le classement que la commission lui ait assigné. Sur sa demande, adressée par écrit au président du Sénat, le rapport devra être présenté au Sénat. — Après l'expiration du délai ci-dessus indiqué, les résolutions de la commission deviennent définitives à l'égard des pétitions qui ne doivent pas être l'objet d'un rapport public, et elles sont mentionnées au *Journal officiel*.

Art. 103. — La commission rapporte les pétitions en séance publique. La priorité ou l'urgence peut être demandée pour l'examen d'une pétition ; sur cette demande, le Sénat décide par assis et levé, sans débats.

Art. 104. Les commissions spéciales auxquelles des pétitions

auront été renvoyées devront en faire mention dans leurs rapports. — Dans un délai de six mois, les ministres feront connaître, par une mention portée au feuilleton distribué aux membres du Sénat, la suite qu'ils auront donnée aux pétitions qui leur auront été successivement renvoyées.

CHAPITRE X.

DES CONGÉS.

Art. 105. Nul sénateur ne peut s'absenter sans un congé du Sénat. — Le président peut néanmoins, en cas d'urgence, accorder un congé ; il en rend compte au Sénat.

Art. 106. Les demandes de congés sont renvoyées à l'examen d'une commission nommée comme il est dit à l'article 17, et chargée de donner son avis sur chaque demande.

Art. 107. En soumettant les demandes de congés au Sénat, le président fait connaître l'avis de la commission sur chacune d'elles.

Art. 108. L'indemnité cesse de droit pour tout sénateur absent sans congé, ou qui prolonge son absence au delà du terme du congé qui lui a été accordé.

Art. 109. Est réputé absent sans congé le sénateur qui, pendant six séances consécutives, n'aura pas répondu aux appels nominaux, ou qui n'aura pris part ni aux travaux des bureaux et des commissions, ni, en séance publique, aux discussions de tribune et aux scrutins de vote. — Les circonstances établissant l'absence sont relevées et constatées par la questure. — A défaut de motifs valables qui justifient son absence, le sénateur est inscrit nominativement au *Journal officiel* comme absent sans congé. — Les sénateurs en congé régulier constaté au *Journal officiel* ne devront pas prendre part à un vote avant l'expiration de leur congé, s'ils n'ont pas averti le bureau de leur présence.

CHAPITRE XI.

DE LA POLICE INTÉRIEURE ET EXTÉRIEURE DU SÉNAT. — DES DROITS DU PRÉSIDENT.

Art. 110. Le président est chargé de veiller à la sûreté intérieure et extérieure du Sénat. A cet effet, il fixe l'importance

des forces militaires qu'il juge nécessaires ; elles sont placées sous ses ordres. — Le président habite dans l'intérieur du palais sénatorial.

Art. 111. La police du Sénat est exercée, en son nom, par le président.

Art. 112. Nul étranger ne peut, sous aucun prétexte, s'introduire dans l'enceinte où siègent les membres du Sénat.

Art. 113. Pendant tout le cours des séances, les personnes placées dans les tribunes se tiennent assises, découvertes et en silence.

Art. 114. Toute personne qui donne des marques d'approbation ou d'improbation est sur-le-champ exclue des tribunes par les huissiers chargés d'y maintenir l'ordre.

Art. 115. Tout individu qui trouble les délibérations est traduit sans délai, s'il y a lieu, devant l'autorité compétente.

CHAPITRE XII.

DE LA DISCIPLINE.

Art. 116. Les peines disciplinaires applicables aux membres du Sénat, sont : le rappel à l'ordre ; la censure ; la censure avec exclusion temporaire du lieu des séances.

Art. 117. Est rappelé à l'ordre tout orateur qui s'en écarte, tout membre du Sénat qui trouble l'ordre par une des infractions au règlement prévues dans l'article 42, ou de toute autre manière.

Art. 118. Le président seul rappelle à l'ordre; la parole est accordée à l'orateur qui, rappelé à l'ordre, se soumet à l'autorité du président et demande à se justifier. — Tout membre qui, n'étant pas autorisé à parler, s'est fait rappeler à l'ordre, n'obtient la parole pour se justifier qu'à la fin de la séance, à moins que le président n'en décide autrement. — Si le rappel à l'ordre est maintenu par le président, il en est tenu note par les secrétaires.

Art. 119. Lorsqu'un orateur a été rappelé à l'ordre deux fois dans une même séance, si une troisième fois il s'écarte de l'ordre, le président propose au Sénat de lui interdire la parole pour le reste de la séance. — Le Sénat prononce par assis et levé, sans débats.

Art. 120. La censure est prononcée contre : tout sénateur qui, après avoir encouru l'interdiction mentionnée en l'article précédent, ne sera pas rentré dans le devoir; tout sénateur qui, pendant

l'espace de trente jours, aura, dans trois séances différentes, subi le rappel à l'ordre; tout sénateur qui, dans l'assemblée, aura donné le signal d'une scène tumultueuse ou d'une abstention collective de prendre part aux travaux législatifs; tout sénateur qui, pour l'apport d'une pétition, se sera constitué intermédiaire entre le Sénat et un rassemblement formé sur la voie publique; tout sénateur qui aura adressé à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces.

Art. 121. La censure avec exclusion temporaire du lieu des séances est prononcée contre tout membre : qui aura résisté à la censure simple; qui aura, en séance publique, fait appel à la violence, ou provoqué à la guerre civile; qui se sera rendu coupable d'outrage envers le Sénat, ou une partie de cette assemblée, ou son président; qui se sera rendu coupable d'outrages envers la Chambre des députés, ou envers le Président de la République.

Art. 122. La censure, avec exclusion temporaire, impose au membre contre lequel elle a été prononcée l'obligation de sortir immédiatement du Sénat et de s'abstenir d'y reparaître pendant les trois séances suivantes. — En cas de désobéissance du sénateur à l'injonction qui lui est faite par le président de sortir du Sénat, la séance est levée. Elle peut être reprise.

Art. 123. La censure simple et la censure avec exclusion temporaire sont prononcées par le Sénat, sans débats, et par assis et levé, sur la proposition du président. — Le sénateur, contre qui l'une ou l'autre de ces peines disciplinaires est demandée, a toujours le droit d'être entendu, ou de faire entendre, en son nom, un de ses collègues. — La décision du Sénat, prononçant soit la censure simple, soit la censure avec exclusion temporaire, est inscrite au procès-verbal.

Art. 124. Si l'Assemblée devient tumultueuse, et si le président n'y peut ramener le calme, il se couvre; si le trouble continue, il annonce qu'il va lever la séance. — Si le calme ne se rétablit pas, le président suspend la séance pour une heure: les sénateurs se retirent dans leurs bureaux respectifs. — L'heure étant expirée, la séance est reprise. Si le tumulte renaît, le président lève la séance et la renvoie au lendemain.

Art. 125. Si un délit est commis par un sénateur dans l'enceinte du palais du Sénat, toute délibération est suspendue. Le président porte, séance tenante, le fait à la connaissance du Sénat. — Sur l'ordre du président, le sénateur est tenu de se rendre dans le cabinet du président, où le bureau réuni entend ses explications. — Le bureau dresse un procès-verbal qu'il envoie, s'il y a lieu, à l'autorité compétente.

CHAPITRE XIII.

DES PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOIS TRANSMIS AU SÉNAT OU A TRANSMETTRE PAR LE SÉNAT A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

Art. 126. Si les deux Chambres ont été saisies de projets ou de propositions de lois sur le même objet, et si la délibération est commencée à la Chambre des députés, le Sénat ne met pas les projets ou propositions à son ordre du jour avant le vote définitif de la Chambre des députés.

Art. 127. Tout projet de loi voté par le Sénat est transmis par le président du Sénat au ministre qui en a fait la présentation. — Si le gouvernement ne le présente pas à la Chambre des députés dans le mois qui suit, un membre du Sénat peut reprendre le projet, que le président du Sénat transmet alors au président de la Chambre des députés. — Le délai d'un mois est réduit à trois jours dans le cas où une décision spéciale a déclaré que la transmission aura lieu d'urgence. — Toute proposition de loi votée par le Sénat est transmise directement par le président du Sénat au président de la Chambre des députés. Le gouvernement est avisé de cet envoi.

Art. 128. Les propositions de lois émanées de l'initiative parlementaire, votées par la Chambre des députés et transmises au président du Sénat, sont examinées conformément aux règles suivies pour les projets présentés par le gouvernement. — Dans les cas où la Chambre des députés a déclaré l'urgence, le Sénat doit être consulté sur la question d'urgence.

Art. 129. Si le Sénat adopte sans modification les projets ou propositions de lois votés par la Chambre des députés, le président du Sénat transmet la loi au Président de la République par l'intermédiaire du ministre compétent.

Art. 130. Lorsqu'un projet de loi voté par le Sénat a été modifié par la Chambre des députés, le Sénat peut, ou mettre de nouveau ce projet en délibération, ou le soumettre aux bureaux, ou le renvoyer à l'ancienne commission. Il peut également, sur la proposition d'un de ses membres, décider qu'une commission sera chargée d'entrer en conférence avec une commission de la Chambre des députés, à l'effet de s'entendre sur un texte commun. — Le Sénat donne les pouvoirs à cet effet à une commission de onze membres élus au scrutin de liste.

Art. 131. Si les deux commissions tombent d'accord, la com-

mission nommée par le Sénat fait un rapport à cette assemblée qui délibère sur la nouvelle rédaction. — Si le Sénat a repoussé la proposition d'une conférence, le projet ne pourra être porté de nouveau à l'ordre du jour avant le délai de deux mois que sur l'initiative du gouvernement. — Il en sera de même dans le cas où les commissions ne tomberaient pas d'accord, ou si le Sénat persistait dans sa première résolution.

Art. 132. Lorsque des projets ou propositions de lois votées par le Sénat sont rejetés par la Chambre des députés, ils ne pourront être repris avant le délai de trois mois que sur l'initiative du gouvernement.

CHAPITRE XIV.

DE LA COMPTABILITÉ.

Art. 133. Une commission nommée, comme il est dit en l'article 16, pour la durée d'un exercice, est chargée de l'examen de la comptabilité des fonds alloués pour les dépenses administratives du Sénat.

Art. 134. Elle vérifie et apure les comptes, même les comptes antérieurs non réglés. — Elle fait un récolement général du mobilier appartenant au Sénat. — Elle dresse le budget du Sénat et le soumet à son approbation. — Les dépenses du Sénat sont réglées par exercice, comme le budget de l'État.

Art. 135. A la fin de chaque exercice, la commission de comptabilité rend compte au Sénat de l'exécution du mandat qui lui a été confié.

Art. 136. Les questeurs sont spécialement chargés de la comptabilité des dépenses du Sénat; ils délèguent à l'un d'eux l'exercice de cette administration et la délivrance des mandats pour l'acquittement des dépenses. — A défaut d'accord unanime entre les questeurs, le choix de celui qui sera chargé de la délivrance des mandats est remis au bureau. — Les mandats, pour être valablement payables par le trésorier du Sénat, doivent être imputables sur un crédit ouvert au budget, accompagnés des pièces exigées par le règlement de comptabilité, et revêtus de la signature du questeur délégué. — Au cas de refus de cette signature, la partie intéressée peut soumettre la question au président du Sénat, qui statuera, le bureau entendu, et délivrera le mandat de payement, s'il y a lieu.

CHAPITRE XV.

OBJETS DIVERS.

Députations. — Insignes. — Division des services. — Règlement intérieur.

Art. 137. Les députations sont nommées par la voie du sort; le nombre des membres qui les composent est déterminé par le Sénat.

Art. 138. Un vice-président et deux secrétaires font nécessairement partie de chaque députation.

Art. 139. Des insignes sont portés par les sénateurs lorsqu'ils sont en mission, dans les cérémonies publiques, et en toutes circonstances où ils ont à faire reconnaître leur qualité. — La nature de ces insignes est déterminée par le bureau du Sénat.

Art. 140. Les services du Sénat se divisent en services législatifs, sous l'autorité et la direction du bureau, et en services d'administration et de comptabilité, sous l'autorité et la direction des questeurs.

Art. 141. Un règlement intérieur classera les différents services suivant l'ordre indiqué en l'article précédent. Il réglera leur organisation et leur marche; il déterminera, au point de vue de ces divers services, les droits respectifs des dignitaires du Sénat; il fixera les attributions des divers officiers et agents, le mode de leur nomination, les conditions de leur avancement, leur discipline, leurs traitements et leurs retraites.

Art. 142. Le règlement intérieur sera arrêté par une commission spéciale qui comprendra : le président du Sénat, deux vice-présidents et deux secrétaires délégués par le bureau, les trois questeurs, trois membres de la commission de comptabilité délégués par cette commission. — Le président du Sénat aura voix prépondérante en cas de partage.

Disposition additionnelle (1). Il est interdit à tout sénateur de prendre ou de laisser prendre sa qualité parlementaire dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales.

16 juin 1876. — *Règlement de la Chambre des députés.*

---

(1) Résolution du 29 juillet 1882.

CHAPITRE PREMIER.

PRÉSIDENCE D'ÂGE. — BUREAU PROVISOIRE. — VÉRIFICATION DES POUVOIRS.

Art. 1. A l'ouverture de la première séance de chaque session ordinaire, le plus âgé des membres présents occupe le fauteuil ; il est assisté des six plus jeunes membres présents, lesquels remplissent les fonctions de secrétaires jusqu'à l'élection du bureau définitif.

Art. 2. A la première séance d'une nouvelle législature, et après l'installation du président d'âge, il est procédé immédiatement, en séance publique, par scrutin séparé, et à la majorité absolue, à la nomination d'un président et de deux vice-présidents provisoires. — Après deux tours de scrutin, et en cas de ballottage, la majorité relative suffit. — S'il y a égalité de suffrages, le plus âgé est nommé. — Des scrutateurs tirés au sort dépouillent le scrutin, et le doyen d'âge en proclame le résultat.

Art. 3. Le président provisoire est installé. — Il procède par la voie du sort à la division de la Chambre en onze bureaux.

Art. 4. Les bureaux procèdent, sans délai, à l'examen des procès-verbaux d'élection. Ces procès-verbaux sont répartis par ordre alphabétique de départements, et, autant que possible, proportionnellement au nombre total des élections. Ils sont examinés par des commissions de cinq membres au moins, formées dans chaque bureau par la voie du sort. — Les députés chargés de faire le rapport sont nommés par les bureaux.

Art. 5. La Chambre prononce sur la validité des élections, et le président proclame le nom des députés dont les pouvoirs ont été déclarés valides. — Si le bureau conclut à l'invalidation, la discussion ne peut avoir lieu le jour même de la lecture du rapport à la tribune.

Art. 6. Les députés dont les pouvoirs n'ont pas encore été validés peuvent prendre part aux délibérations et aux votes. — Toutefois le droit de voter est suspendu pour tout député dont l'admission a été ajournée par décision de la Chambre. — Les députés non validés ne votent sur leur admission ni dans les bureaux, ni en assemblée générale. Ils ne peuvent déposer aucune proposition de loi.

CHAPITRE II.

BUREAU DÉFINITIF.

Art. 7. Quand les pouvoirs de la moitié plus un des membres de la Chambre ont été vérifiés, il peut être procédé à l'élection du bureau définitif. — Si les pouvoirs ont été vérifiés dans une session précédente, cette élection a lieu à la première séance de la session nouvellement ouverte.

Art. 8. Le Bureau se compose d'un président, de quatre vice-présidents, de huit secrétaires, dont quatre au moins doivent siéger à tour de rôle pendant les séances publiques, et de trois questeurs. L'élection a lieu dans les formes déterminées par l'article 2.

Art. 9. Les vice-présidents, secrétaires et questeurs sont nommés au scrutin de liste. — Le scrutin a lieu séparément pour chacune de ces fonctions.

Art. 10. Les membres du bureau définitif sont élus au commencement de chaque session ordinaire. — Ils restent en fonctions jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante.

Art. 11. Après l'élection du bureau définitif, le président fait connaître au Sénat et au Président de la République que la Chambre des députés est constituée.

CHAPITRE III.

BUREAUX. — COMMISSIONS. — RAPPORTS. — DOCUMENTS.

Art. 12. Les bureaux, formés conformément à l'article 3, se renouvellent chaque mois par la voie du sort. — Ils ne peuvent procéder à aucun vote que si le tiers au moins des membres est présent. — Ils élisent au scrutin, conformément à l'article 2, leurs présidents et leurs secrétaires.

Art. 13. Ils doivent se conformer pour leurs travaux aux ordres du jour arrêtés par la Chambre. Il est tenu procès-verbal de leurs délibérations. — Le procès-verbal de chaque séance mentionne le nom des membres présents.

Art. 14. La discussion dans les bureaux ne peut s'ouvrir, sauf le cas d'urgence déclarée, que vingt-quatre heures après la distribution des projets de loi et propositions.

Art. 15. Lorsque la discussion est terminée, chaque bureau nomme un commissaire, conformément aux règles déterminées par l'article 2.

Art. 16. Suivant la nature des projets qui sont à examiner, la Chambre peut décider que les commissions seront de vingt-deux membres ou de trente-trois au lieu de onze.

Art. 17. Lors du renvoi d'un projet de loi ou d'une proposition à l'examen des bureaux, la Chambre peut décider, sur la demande d'un de ses membres, que la nomination des commissaires sera faite par scrutin de liste, soit en assemblée générale, soit dans les bureaux conformément aux règles déterminées par l'article 2. — Dans le cas où la nomination est renvoyée aux bureaux, les scrutins sont ouverts et dépouillés dans chaque bureau. Le recensement général est opéré par le premier bureau et transmis au président de la Chambre qui proclame le résultat.

Art. 18. La Chambre peut renvoyer à une commission déjà formée l'examen des propositions et des projets de loi qui lui sont présentés. — Dans ce cas, la nouvelle proposition sera soumise aux mêmes conditions d'examen auxquelles est assujettie la proposition dont la commission est déjà saisie.

Art. 19. Les bureaux, au commencement de chaque session ordinaire, nomment pour l'année entière une commission de onze membres, chargée de la comptabilité des fonds alloués pour les dépenses de la Chambre.

Art. 20. A chaque renouvellement des bureaux, il est nommé quatre commissions mensuelles. — Une commission de vingt-deux membres chargée d'examiner les projets émanant de l'initiative parlementaire et de donner un avis sur la prise en considération. — Une commission de onze membres, chargée de l'examen des projets de loi relatifs aux intérêts communaux et départementaux. — Une commission de onze membres, chargée de l'examen des pétitions. — Une commission de onze membres, chargée de donner son avis sur toute demande de congé.

Art. 21. Une commission de trente-trois membres, nommée par les bureaux, est chargée de l'examen de la loi des recettes et des dépenses.

Art. 22. Sont renvoyés à l'examen de cette commission : 1° tous projets de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférents aux exercices courants, clos ou périmés; 2° tous projets de loi ou propositions qui peuvent avoir pour effet de modifier les recettes ou les dépenses de l'État. — Lors de la présentation des projets de loi de crédits supplémentaires ou extraordinaires, ces projets sont dévolus à la commission sur

le rapport de laquelle la dernière loi des recettes et des dépenses a été votée.

Art. 23. La Chambre peut toujours renvoyer à une commission spéciale l'examen des projets de loi et propositions énoncées en l'article précédent.

Art. 24. Toute commission spéciale chargée de l'examen d'un projet de loi ou d'une proposition affectant les recettes ou les dépenses de l'État, fait un rapport sur l'ensemble du projet, sans pouvoir proposer d'imputation de crédits. — Si les conclusions sont favorables au projet, elle est tenue de les communiquer à la commission du budget. Celle-ci, dans les dix jours, donne son avis sur l'imputation des crédits. — Cet avis motivé est imprimé et annexé au rapport principal. — Ces dispositions ne sont pas applicables au cas d'urgence.

Art. 25. Les commissions, convoquées sans retard, nomment un président et un secrétaire, conformément à l'article 2. — Elles élisent, en outre, dans les mêmes formes, un rapporteur chargé de rendre compte à la Chambre du résultat de leurs travaux. — Le procès-verbal de chaque séance d'une commission mentionne le nom des membres présents.

Art. 26. Le rapport de la commission sur un projet de loi ou sur une proposition est déposé en séance publique ; il en est donné lecture si la Chambre le décide. — Ce rapport est imprimé et distribué vingt-quatre heures au moins avant la discussion, sauf le cas d'urgence déclarée par la Chambre.

Art. 27. Aucun membre de la Chambre faisant partie de deux commissions autres que la commission chargée d'examiner les projets de loi d'intérêt local, la commission de comptabilité ou celle des congés, ne peut être appelé à faire partie d'une troisième commission jusqu'à ce que l'une des deux premières ait nommé son rapporteur. — Les membres de la commission du budget ne peuvent faire partie d'aucune autre commission tant que les rapporteurs sur les recettes et les dépenses des divers ministères n'ont pas été nommés. — Tout membre élu commissaire est tenu de déclarer, devant le bureau, s'il est libre, aux termes du règlement, d'accepter cette mission. — Dans le cas de la négative, il est immédiatement procédé à son remplacement.

Art. 28. Le président envoie aux bureaux et commissions toutes les pièces relatives aux objets qui doivent y être discutés. — Les membres de la Chambre peuvent prendre communication des documents remis aux commissions ou aux bureaux pour l'étude des projets à examiner. — Cette communication doit avoir lieu

sans déplacement, et sans que les travaux des commissions puissent être entravés. — Ces documents et les procès-verbaux des bureaux et des commissions restent déposés aux archives de la Chambre, après le vote des projets.

Art. 29. La Chambre consacre un jour par semaine aux travaux des commissions (1). Toutefois, une résolution contraire peut toujours être prise si l'urgence de certaine délibération le commande.

CHAPITRE IV.

PROJETS DE LOI PRÉSENTÉS PAR LE GOUVERNEMENT.

Art. 30. Les projets de loi présentés au nom du gouvernement sont déposés par un des ministres sur le bureau de la Chambre, après lecture, s'il y a lieu.

Art. 31. Ces projets sont imprimés avec l'exposé des motifs et distribués. — Ils sont transmis aux bureaux par le président ou renvoyés, comme il est dit à l'article 18, à une commission déjà existante.

Art. 32. Lorsque la Chambre est saisie d'un projet de loi par lequel le gouvernement, conformément à l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875, lui demande l'approbation d'un traité conclu avec une puissance étrangère, il n'est pas voté sur les articles du traité, et il ne peut être présenté d'amendement à son texte. — Si, dans le cours des deux délibérations, il y a opposition à quelques-unes des clauses du traité, elle se produit sous forme de demande de renvoi à la commission, imprimée et distribuée au moins vingt-quatre heures à l'avance. — Si, après débat, la Chambre prend en considération, elle prononce le renvoi. — Lors de la seconde délibération, la commission fait un rapport d'ensemble, qui doit être imprimé et distribué, sur les différentes clauses contestées et renvoyées à son examen. Elle conclut à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement du projet de loi. — L'ajournement est motivé en ces termes : « La Chambre, appelant de nouveau l'attention du gouvernement sur telle ou telle clause du traité (relater en entier les clauses sur lesquelles se fonde l'ajournement), sursoit à donner

---

(1) Par une résolution en date du 28 février 1879, il a été décidé que la Chambre consacrerait deux jours par semaine (le mercredi et le vendredi) aux travaux des commissions.

l'autorisation de ratifier. » — Lorsque l'urgence a été déclarée, la commission présente son rapport sur les clauses renvoyées à son examen, après la clôture de la discussion sur les articles non contestés. — Les dispositions de l'article 38 ne sont pas applicables aux traités.

Art. 33. Lorsqu'en vertu de l'article 7 de la loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics du 16 juillet 1875, le Président de la République demande une nouvelle délibération de la Chambre, le message motivé est imprimé et distribué.—La Chambre se réunit dans ses bureaux et nomme une commission, sur le rapport de laquelle il est procédé à la nouvelle délibération.

CHAPITRE V.

PROPOSITIONS DE LOI PROVENANT DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE.

Art. 34. Toute proposition faite par un député doit être formulée par écrit en articles de loi et précédée d'un exposé des motifs.— Elle est remise au président qui, après en avoir donné connaissance à la Chambre, la renvoie à l'examen de la commission d'initiative, sauf l'exception portée en l'article 18.

Art. 35. L'auteur ou les auteurs d'une proposition ont le droit d'être entendus dans la commission chargée d'examiner leur proposition.

Art. 36. Dans la quinzaine, la commission d'initiative présente un rapport sommaire sur chacune des propositions qui ont été renvoyées à son examen. — Le rapport conclut à la prise en considération, ou au rejet pur et simple, ou à la question préalable.— La commission peut également conclure à la déclaration d'urgence. — Si la proposition est prise en considération par la Chambre, elle est renvoyée à l'examen des bureaux. — Si la commission reconnaît qu'une proposition rentre dans les travaux d'une autre commission déjà nommée, elle peut demander le renvoi à une autre commission.

Art. 37. L'auteur d'une proposition peut la retirer, même quand la discussion est ouverte. — Si un autre membre la reprend, la discussion continue.

Art. 38. Les propositions rejetées par la Chambre ne peuvent être représentées avant un délai de trois mois, si elles ont été prises en considération; avant un délai de six mois, si elles ont été repoussées au premier vote.

CHAPITRE VI.

DES INTERPELLATIONS ET DES QUESTIONS.

Art. 39. Tout député qui veut faire des interpellations en remet la demande écrite au président. — Cette demande explique sommairement l'objet des interpellations; le président en donne lecture à la Chambre. — Les interpellations de député à député sont interdites.

Art. 40. La Chambre, après avoir entendu un des membres du gouvernement, fixe, sans débats sur le fond, le jour où l'interpellation sera faite. — Les interpellations sur la politique intérieure ne peuvent être renvoyées à plus d'un mois.

Art. 41. Aucun ordre du jour motivé sur les interpellations ne peut être présenté, s'il n'est rédigé par écrit et déposé sur le bureau du président.

Art. 42. L'ordre du jour pur et simple, s'il est demandé, a toujours la priorité.

Art. 43. Si l'ordre du jour pur et simple n'est pas adopté et si le renvoi aux bureaux n'est pas ordonné, conformément aux articles ci-après, le président soumet les ordres du jour motivés au vote de la Chambre. — Il est statué par la Chambre sur les questions de priorité.

Art. 44. Si l'ordre du jour pur et simple est écarté, la Chambre peut, sur la demande d'un de ses membres, décider qu'elle renverra dans les bureaux l'examen des ordres du jour motivés. — En cas de renvoi dans les bureaux, la Chambre, sur le rapport d'une commission, statue comme en matière d'urgence.

Art. 45. Si la résolution de la commission est rejetée, il est statué sur les ordres du jour motivés suivant le rang fixé par la Chambre.

Art. 46. Les demandes d'interpellation retirées par ceux qui les ont faites peuvent être reprises par d'autres députés.

Art. 47. Des questions peuvent être adressées par les députés aux membres du gouvernement, au commencement ou à la fin de chaque séance.

Art. 48. Avis est donné de ces questions aux ministres compétents.

Art. 49. Le député qui a posé la question a seul le droit de répliquer sommairement.

CHAPITRE VII.

DISCUSSION DES PROJETS DE LOI. — AMENDEMENTS.

Art. 50. Aucun projet de loi, sauf les cas d'urgence, n'est voté définitivement qu'après deux délibérations, à des intervalles qui ne peuvent être moindres de cinq jours.

Art. 51. Les amendements provenant de l'initiative d'un ou plusieurs membres indiquent l'article de loi ou le chapitre du budget auquel ils se rapportent. — Ces amendements sont rédigés par écrit et déposés entre les mains du président qui les transmet à la commission. — La Chambre ne délibère sur aucun amendement, si, après avoir été développé, il n'est appuyé.

Art. 52. Tout amendement présenté et non soumis au vote dans le cours de la séance est imprimé et distribué avant la séance suivante.

Art. 53. Les amendements nouveaux présentés après la clôture de la première délibération doivent être communiqués à la commission, imprimés, distribués un jour au moins avant l'ouverture de la seconde.

Art. 54. Tout amendement proposé dans le cours des deux délibérations est renvoyé de droit à l'examen de la commission, si le rapporteur le demande.

Art. 55. Si le renvoi n'est pas demandé, les amendements présentés dans le cours de la seconde délibération sont motivés sommairement à la tribune. Les membres de la commission peuvent seuls répondre à l'auteur de l'amendement. La Chambre, consultée, décide si elle les prend en considération. Dans le cas de l'affirmative, ils sont renvoyés à l'examen de la commission. — Ils ne peuvent être votés le jour même où ils ont été présentés.

Art. 56. Les auteurs des amendements ont le droit d'être entendus dans la commission, s'ils en font la demande.

Art. 57. Dans le cas de renvoi d'un article à la commission, le droit d'amendement peut s'exercer conformément aux règles précédentes.

Art. 58. Après le dépôt et la distribution du rapport, la Chambre fixe le jour de la discussion. La première délibération porte d'abord sur l'ensemble du projet de loi.

Art. 59. Quand la discussion générale est close sur l'ensemble du projet de loi, le président consulte la Chambre pour savoir si elle entend passer à la discussion des articles. Si la Chambre dé-

cide qu'elle ne veut point passer à la discussion des articles, le président déclare que le projet de loi n'est point adopté. — Dans le cas contraire, la discussion continue; elle porte successivement sur chaque article et sur les amendements qui s'y rattachent. — La Chambre décide si elle entend passer à la seconde délibération. — A la seconde délibération, il est procédé au vote de chaque article et des amendements qui s'y rattachent. — Avant le vote définitif du projet, tout député a le droit de présenter des considérations générales sur l'adoption ou sur le rejet.

Art. 60. Les prescriptions relatives aux deux délibérations ne s'appliquent pas au budget des recettes et des dépenses, aux lois portant demande de crédits spéciaux, aux lois d'intérêt local. Pour le vote de ces lois, une seule délibération suffit, et elle a lieu, tant pour la discussion des projets de loi que pour celle des amendements, suivant les formes déterminées au chapitre IX du présent règlement pour les cas où l'urgence a été déclarée. — Néanmoins, les amendements ou articles additionnels, présentés dans le cours de la délibération, sont soumis aux formalités prescrites par l'article 55.

CHAPITRE VIII.

DES PÉTITIONS.

Art. 61. Toute pétition doit être rédigée par écrit et signée; elle doit, en outre, indiquer la demeure du pétitionnaire ou de l'un d'eux, si elle est revêtue de plusieurs signatures. — Les signatures des pétitionnaires doivent être légalisées. — Si la légalisation était refusée, le pétitionnaire ferait mention de ce refus à la suite de sa pétition. — Les pétitions doivent être adressées au président de la Chambre. — Elles peuvent également être déposées par un député qui fait, en marge, mention du dépôt et signe cette mention. —Une pétition, apportée ou transmise par un rassemblement formé sur la voie publique, ne pourra être reçue par le président ni déposée sur le bureau.

Art. 62. Les pétitions, dans l'ordre de leur arrivée, sont inscrites sur un rôle général contenant le numéro d'ordre de la pétition, le nom et la demeure du pétitionnaire, ainsi que l'indication sommaire de l'objet de sa demande, et, lorsqu'elle n'aura pas été adressée directement au président, le nom du député qui l'aura déposée. — Ce rôle est imprimé et distribué à la Chambre.

Art. 63. Les pétitions inscrites sur le rôle sont renvoyées à la

commission des pétitions. Néanmoins, celles qui sont relatives à une proposition actuellement soumise à l'examen d'une commission spéciale sont directement renvoyées à cette commission par le président de la Chambre. Ce renvoi peut également être ordonné par la commission des pétitions. Tout membre de la Chambre pourra prendre communication des pétitions en s'adressant au président de la commission chargée de leur examen.

Art. 64. La commission, après examen de chaque pétition, les classe dans l'ordre suivant : celles qu'elle juge à propos de renvoyer à un ministre; celles qu'elle juge devoir être, indépendamment de ce renvoi, soumises à l'examen de la Chambre; celles qu'elle ne juge pas devoir être utilement soumises à cet examen.— Avis est donné au pétitionnaire de la résolution adoptée à l'égard de sa pétition, et du numéro d'ordre qui lui est donné.

Art. 65. Un feuilleton délivré chaque semaine, s'il y a lieu, aux membres de la Chambre, mentionne le nom et le domicile du pétitionnaire, l'indication sommaire de l'objet de la pétition, le nom du rapporteur, enfin la résolution adoptée par la commission, avec le résumé succinct de ses motifs. Toutefois la commission, si, à l'unanimité de ses membres présents, elle l'a décidé, peut ne faire figurer la pétition au feuilleton que par son numéro d'ordre et par le nom de son auteur, avec indication de la résolution adoptée.

Art. 66. Tout député, dans le mois de la distribution du feuilleton, peut demander le rapport en séance publique d'une pétition, quel que soit le classement que la commission lui ait assigné. Sur sa demande, le rapport sera fait de plein droit. Après l'expiration du délai ci-dessus indiqué, les résolutions de la commission deviennent définitives à l'égard des pétitions qui ne doivent pas être l'objet d'un rapport public, et elles sont mentionnées au *Journal officiel*.

Art. 67. La commission rapporte les pétitions en séance publique. La priorité ou l'urgence peut être demandée pour l'examen d'une pétition. Sur cette demande, sommairement motivée, la Chambre décide. Le rapporteur ou un membre du gouvernement peut toujours être entendu.

Art. 68. Les commissions spéciales auxquelles des pétitions auront été renvoyées devront les mentionner dans leurs rapports. Dans un délai de six mois, les ministres feront connaître, par une mention portée au feuilleton distribué aux membres de la Chambre, la suite qu'ils ont donnée aux pétitions qui leur ont été respectivement renvoyées.

CHAPITRE IX.

DE LA DÉCLARATION D'URGENCE.

Art. 69. Lors de la présentation d'un projet de loi ou d'une proposition, l'urgence peut être demandée. Elle peut l'être par *le* gouvernement, par l'auteur de la proposition, par tout membre de la Chambre.

Art. 70. La demande ayant pour objet de faire déclarer l'urgence est précédée d'un exposé des motifs. La Chambre, consultée, décide s'il y a lieu de donner suite à la demande d'urgence.

Art. 71. Si l'urgence est déclarée, la Chambre prononce le renvoi, soit à une commission déjà formée, soit aux bureaux. Elle peut même, par décision spéciale, statuer immédiatement.

Art. 72. Les propositions et les projets de loi en faveur desquels la déclaration d'urgence a été prononcée ne sont soumis qu'à une seule lecture. La délibération porte d'abord sur l'ensemble du projet ou de la proposition. Le président consulte la Chambre pour savoir si elle entend passer à la discussion des articles.

Art. 73. Si la Chambre refuse de passer à la discussion des articles, la proposition ou le projet est rejeté. Dans le cas contraire, la discussion continue et porte exclusivement sur chacun des articles et sur les amendements qui s'y rapportent.

Art. 74. Tout amendement, tout article additionnel, proposé dans le cours de la discussion, est motivé sommairement à la tribune. Il est renvoyé de droit à l'examen de la commission si un ministre ou le rapporteur le demande. Si ce renvoi n'est pas demandé, la Chambre, consultée, décide, après avoir entendu le rapporteur, si elle le prend en considération; dans ce cas, il est renvoyé à l'examen de la commission.

Art. 75. Après le vote des articles, il est procédé au vote sur l'ensemble de la proposition. Avant ce dernier vote, tout député peut présenter des considérations générales pour l'adoption ou le rejet. La Chambre peut aussi, avant le vote sur l'ensemble, renvoyer le projet à la commission, afin qu'il soit révisé et coordonné. Ce renvoi est de droit si la commission le demande. La commission présente sans délai son travail. Lecture en est donnée, et la discussion qui s'ouvre porte exclusivement sur la rédaction.

Art. 76. Si la Chambre s'est prononcée contre l'urgence, la proposition ou le projet est examiné et voté dans les formes ordi-

naires. Le caractère d'urgence reconnu à une proposition ou à un projet de loi pourra être retiré, sur la demande d'un membre de la Chambre, après le dépôt du rapport de la commission chargée de son examen. Ce retrait ne pourra plus être demandé après l'ouverture de la discussion sur les articles, mais il pourra l'être après la discussion des articles et avant le vote sur l'ensemble de la loi.

Art. 77. Après le vote d'une loi, la Chambre, sur la proposition d'un député, est consultée par le président sur le point de savoir si la loi votée sera promulguée d'urgence dans les trois jours, aux termes de l'article 7 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

CHAPITRE X.

DES VOTATIONS.

Art. 78. La Chambre vote sur les questions soumises à ses délibérations par assis et levé, au scrutin public, au scrutin secret (1).

Art. 79. Le vote par assis et levé est de droit sur toutes les questions, sauf les exceptions prévues par les articles 81, 82 et 86 du présent règlement.

Art. 80. Le vote par assis et levé est constaté par le président et les secrétaires. S'ils décident qu'il y a doute, l'épreuve est renouvelée. Nul ne peut obtenir la parole entre les deux épreuves par assis et levé, ni entre la deuxième épreuve et le vote au scrutin.

Art. 81. Le vote au scrutin public est de droit : 1° après deux épreuves douteuses; 2° sur tous les projets de loi portant ouverture de crédits autres que ceux d'intérêt local.

Art. 82. Le vote par scrutin public peut être demandé en toute matière, excepté dans les questions de rappel au règlement et dans les cas prévus par les articles 106, 122 et 127. Le scrutin public peut être demandé, soit avant l'épreuve commencée, soit après une première épreuve douteuse.

Art. 83. La demande du scrutin public doit être faite par écrit, signée de vingt membres au moins et déposée entre les mains du président. Elle peut être faite oralement par un seul membre

---

(1) Le vote au scrutin secret a été abrogé par une résolution en date du 2 février 1885, sauf pour les nominations.

après une épreuve douteuse. Les noms des membres qui ont demandé le scrutin et ceux des votants sont insérés au *Journal officiel*.

Art. 84. Il est procédé au scrutin public dans les formes suivantes : Le président invite les députés à prendre leurs places. Chaque député a deux bulletins de vote sur lesquels son nom est imprimé. Les bulletins blancs expriment l'adoption, les bulletins bleus la non-adoption. Les huissiers présentent à chaque membre de la Chambre une urne dans laquelle il dépose son bulletin. Lorsque les votes sont recueillis, le président prononce la clôture du scrutin. Les urnes sont immédiatement apportées sur la tribune. Les secrétaires en font le dépouillement et le président proclame le résultat.

Art. 85. Sur la demande de quarante membres, le scrutin public a lieu à la tribune. Il y est procédé de la manière suivante : Chaque député, après avoir reçu une boule de contrôle des mains d'un secrétaire, dépose son bulletin dans l'urne du vote placée sur la tribune et la boule de contrôle dans l'urne placée sur le bureau des secrétaires de droite. Il est procédé au dépouillement du scrutin conformément à l'article précédent.

Art. 86. (Abrogé) (1).

Art. 87. (Abrogé).

Art. 88. En cas de scrutin public, si l'appel nominal est réclamé, la Chambre prononce sans débats. L'appel nominal est fait par un des secrétaires, il est immédiatement suivi d'un réappel pour les députés qui n'ont pas encore voté.

Art. 89. Les nominations, soit en assemblée générale, soit dans les bureaux ou dans les commissions, ont lieu au scrutin secret. Pour les nominations en assemblée générale, deux urnes sont placées, l'une sur la tribune, l'autre sur le bureau des secrétaires. Chaque député dépose dans la première son bulletin de vote sous enveloppe non cachetée, dans la seconde, la boule servant de contre-épreuve. Le dépouillement des scrutins de nominations se fait par les soins de scrutateurs dont les noms sont tirés au sort à raison de trois par chaque table de dépouillement.

Art. 90. La question préalable, tendant à faire déclarer qu'il n'y a pas lieu à délibérer, peut toujours être proposée. Elle ne peut être demandée sur les propositions pour lesquelles l'urgence n'est pas réclamée, qu'après le rapport de la commission d'ini-

---

(1) Résolution du 2 février 1885.

tiative. La question préalable est mise aux voix avant la question principale.

Art. 91. Les demandes d'ordre du jour, de priorité et de rappel au règlement, ont toujours la préférence sur la question principale ; elles en suspendent la discussion. Toutefois, elles ne peuvent se produire tant que l'orateur n'a pas achevé son discours.

Art. 92. Les amendements sont mis aux voix avant la question principale.

Art. 93. Dans les questions complexes, la division est de droit lorsqu'elle est demandée.

Art. 94. Les propositions et les projets de loi sont votés par articles. La délibération est toujours terminée par un vote sur l'ensemble.

Art. 95. La présence de 267 députés, majorité absolue de leur nombre légal, est nécessaire pour la validité des votes. Le bureau constate le nombre des membres présents. Si le bureau n'est pas unanime, il est procédé au scrutin public à la tribune. Au cas d'impossibilité d'un vote par le défaut de présence de la majorité absolue du nombre légal des députés, un second tour de scrutin sur le même objet est porté à l'ordre du jour de la séance suivante, et, à ce second tour, le vote est valable, à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants.

Art. 96. Le résultat des délibérations de la Chambre est proclamé par le président en ces termes : « La Chambre a adopté » ou « la Chambre n'a pas adopté. »

CHAPITRE XI.

TENUE DES SÉANCES.

Art. 97. Le président ouvre la séance. Il dirige les délibérations; il fait observer le règlement et il maintient l'ordre.

Art. 98. Les secrétaires surveillent la rédaction du procès-verbal. Un d'eux en donne lecture à l'ouverture de chaque séance. Le procès-verbal adopté par la Chambre est signé par le président ou le vice-président qui a tenu la séance, et trois secrétaires au moins.

Art. 99. Avant de passer à l'ordre du jour, le président donne connaissance à la Chambre des communications qui la concernent.

Art. 100. Les pièces communiquées à la Chambre peuvent être

adressées au président ou déposées sur le bureau. — La Chambre en ordonne l'impression, si elle le juge utile.

Art. 101. Aucun membre de la Chambre ne peut parler qu'après avoir demandé la parole au président et l'avoir obtenue. — Il parle à la tribune, à moins que le président ne l'autorise à parler à sa place.

Art. 102. Les secrétaires inscrivent les députés qui demandent la parole, suivant l'ordre de leur demande. — S'il s'agit d'un projet de loi, aucune inscription ne peut être reçue qu'après le dépôt du rapport.

Art. 103. Dans les discussions, les orateurs parlent alternativement pour et contre. — Les ministres, les commissaires du gouvernement et les rapporteurs chargés de soutenir la discussion des projets de loi, ne sont point assujettis au tour d'inscription et obtiennent la parole quand ils la réclament. — Un député peut toujours obtenir la parole après un orateur du gouvernement.

Art. 104. La parole est accordée à tout député qui la demande pour un fait personnel.

Art. 105. L'orateur doit se renfermer dans la question ; s'il s'en écarte, le président l'y rappelle. La parole ne peut être accordée sur le rappel à la question.

Art. 106. Si l'orateur, rappelé deux fois à la question dans le même discours, continue à s'en écarter, le président consulte la Chambre pour savoir si la parole ne sera pas interdite à l'orateur pendant le reste de la séance, sur le même sujet. — La décision a lieu, sans débats, par assis et levé ; en cas de doute, la parole n'est pas interdite à l'orateur.

Art. 107. Toute interruption, toute personnalité, toutes manifestations troublant l'ordre sont interdites.

Art. 108. Avant de prononcer la clôture de la discussion, le président consulte la Chambre. — Si la parole est demandée contre la clôture, elle ne peut être accordée qu'à un seul orateur. — S'il y a doute sur le vote de la Chambre, après une seconde épreuve, la discussion continue. — La clôture prononcée, la parole n'est plus accordée que sur la position de la question.

Art. 109. Si la Chambre devient tumultueuse, et si le président ne peut la calmer, il se couvre. Si le trouble continue, il annonce qu'il va suspendre la séance. — Si le calme ne se rétablit pas, il suspend la séance pour une heure, et les députés se retirent dans leurs bureaux respectifs. —L'heure étant expirée, la séance est reprise ; mais, si le tumulte renaît, le président lève la séance et la renvoie au lendemain.

Art. 110. La Chambre peut décider qu'elle se formera en co-

mité secret, conformément à l'article 5 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. — Les demandes de comité secret, signées de 20 membres, sont remises au président. La décision est prise sans débats. — Les noms des signataires de la demande sont insérés au procès-verbal. — Si le motif qui a donné lieu au comité secret a cessé, le président consulte la Chambre sur la reprise de la séance publique.

Art. 111. Le président, avant de prononcer la clôture de la séance, consulte la Chambre sur le jour, l'heure et les objets de discussion de sa prochaine séance. — L'ordre du jour, ainsi réglé, est affiché dans l'enceinte du palais et publié au *Journal officiel*.

CHAPITRE XII.

DES CONGÉS.

Art. 112. Nul député ne peut s'absenter sans un congé de la Chambre. — Le président peut, néanmoins, en cas d'urgence, accorder un congé ; il en rend compte à la Chambre.

Art. 113. Les demandes de congé sont renvoyées à l'examen d'une commission qui donne son avis sur chaque demande.

Art. 114. En soumettant les demandes de congé à la Chambre, le président fait connaître l'avis de la commission sur chacune d'elles.

Art. 115. L'indemnité cesse de droit pour tout député absent sans congé, ou qui prolonge son absence au delà du terme du congé qui lui a été accordé.

Art. 116. Est réputé absent sans congé le député qui, pendant six séances consécutives n'aura pas répondu aux appels nominaux ou n'aura pris part ni aux travaux des bureaux et des commissions, ni, en séance publique, aux discussions de tribune et aux scrutins de vote. — Ces circonstances, établissant l'absence, sont relevées et constatées par la questure. — A défaut de motifs valables qui justifient son absence, le député est inscrit nominalement au *Journal officiel* comme absent sans congé. — Les réclamations sont portées au bureau de la Chambre, qui prononce, après avoir pris l'avis de la commission des congés.

CHAPITRE XIII.

DE LA DISCIPLINE (1).

Art. 117. Les peines disciplinaires applicables aux membres de la Chambre des députés sont : le rappel à l'ordre ; le rappel à l'ordre, avec inscription au procès-verbal ; la censure ; la censure, avec exclusion temporaire du lieu des séances.

Art. 118. Est rappelé à l'ordre tout orateur qui s'en écarte tout membre qui trouble l'ordre par une des infractions au règlement prévues dans l'article 107, ou de toute autre manière.

Art. 119. Est rappelé à l'ordre, avec inscription au procès-verbal, tout député qui, dans la même séance, aura encouru un premier rappel à l'ordre.

Art. 120. Le rappel à l'ordre, avec inscription au procès-verbal, emporte, de plein droit, la privation pendant quinze jours de moitié de l'indemnité allouée aux députés.

Art. 121. Le président seul rappelle à l'ordre. La parole est accordée à l'orateur qui, rappelé à l'ordre, se soumet à l'autorité du président et demande à se justifier. — Tout député qui, n'étant pas autorisé à parler, s'est fait rappeler à l'ordre, n'obtient la parole pour se justifier qu'à la fin de la séance, à moins que le président n'en décide autrement. — Si le rappel à l'ordre est maintenu par le président, il en est tenu note par les secrétaires.

Art. 122. Lorsqu'un orateur a été rappelé deux fois à l'ordre dans la même séance, la Chambre peut, sur la proposition du président, lui interdire la parole pour le reste de la séance. — La Chambre prononce par assis et levé sans débats.

Art. 123. La censure est prononcée contre : 1° tout député qui, après le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, ne sera pas rentré dans le devoir ; 2° tout député qui, dans l'espace de trente jours, aura encouru trois fois le rappel à l'ordre ; 3° tout député qui, dans la Chambre, aura donné le signal d'une scène tumultueuse ou d'une abstention collective de prendre part aux

---

(1) Le chapitre XIII qui dans le règlement de 1876 reproduisait le chapitre XII du règlement du Sénat a été successivement amendé par une résolution du 13 novembre 1877 et surtout par une résolution du 1er décembre 1879.

travaux législatifs; 4° tout député qui aura adressé à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces.

Art. 124. La censure avec exclusion temporaire du palais de l'Assemblée est prononcée contre tout député : 1° qui aura résisté à la censure simple, ou qui, dans le cours de la même session, aura déjà subi deux fois la censure simple; 2° qui aura, en séance publique, fait appel à la violence, provoqué à la guerre civile ou à la violation des lois constitutionnelles; 3° qui se sera rendu coupable d'outrages envers la Chambre ou une partie de la Chambre, ou envers son président; 4° qui aura adressé à un ou plusieurs membres du gouvernement des injures, provocations ou menaces; 5° qui se sera rendu coupable d'outrages envers le Président de la République, le Sénat ou le gouvernement.

Art. 125. La censure avec exclusion temporaire entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux de la Chambre et de reparaître dans le palais législatif jusqu'à l'expiration du jour de la quinzième séance qui suivra celle où la mesure aura été prononcée. — En cas de désobéissance du député à l'injonction qui lui est faite par le président de sortir de la Chambre, la séance est levée; elle peut être reprise.— Lorsque la censure avec exclusion temporaire est de nouveau appliquée à un député dans le cours de la même session, l'exclusion s'étend à trente séances.

Art. 126. Si le député reparaît dans le palais législatif avant l'expiration du délai d'exclusion, il est arrêté par l'ordre des questeurs, conduit dans un local préparé à cet effet et y est retenu pendant un temps qui ne peut excéder trois jours. — S'il reparaît dans la salle des séances, sa présence est constatée par le bureau. Le président lève la séance, et, sur son ordre, le député est arrêté par les soins des questeurs et retenu comme il est dit au paragraphe précédent.

Art. 127. La censure simple et la censure avec exclusion temporaire sont prononcées par la Chambre, sans débats et par assis et levé, sur la proposition du président. — Le député contre qui l'une ou l'autre de ces peines disciplinaires est demandée, a toujours le droit d'être entendu, ou de faire entendre en son nom un de ses collègues. — La décision de la Chambre prononçant soit la censure simple, soit la censure avec exclusion temporaire, est inscrite au procès-verbal.

Art. 128. La censure simple emporte de droit : La privation pendant un mois de moitié de l'indemnité allouée au député. —La censure avec exclusion temporaire emporte de droit la privation de moitié de l'indemnité pendant deux mois. — L'une et l'autre mesure entraînent, en outre, l'impression et l'affichage à deux

cents exemplaires, aux frais du député, de l'extrait du procès-verbal mentionnant la censure. — Les affiches seront apposées dans toutes les communes de la circonscription par laquelle le député a été élu.

Art. 129. Si un délit vient à être commis dans l'enceinte du palais législatif par un député, toute délibération est suspendue. — Le président porte le fait à la connaissance de la Chambre, séance tenante. — Le député est admis à s'expliquer, s'il le demande. Sur l'ordre du président, il est tenu de quitter la salle des séances et de se rendre dans le local indiqué à l'article 126. — En cas de résistance du député ou de tumulte dans la Chambre, le président lève à l'instant la séance. — Le bureau informe le procureur général qu'un délit vient d'être commis dans le palais de la Chambre des députés.

CHAPITRE XIV.

DE LA COMPTABILITÉ.

Art. 130. Les services de la Chambre des députés se divisent en services législatifs et en services administratifs. — Les services législatifs sont : le secrétariat général de la présidence, la rédaction du procès-verbal et des comptes rendus analytiques, la sténographie et l'expédition des lois et procès-verbaux. — Les services administratifs sont : le secrétariat général de la questure, les archives, la bibliothèque, la caisse et les bâtiments.

Art. 131. Le président a la haute direction et le contrôle de tous les services législatifs; mais les dépenses qui les concernent ne peuvent être engagées sans l'avis préalable des questeurs. — Les questeurs ont la direction et le contrôle de tous les services administratifs. Ils habitent le palais de la Chambre des députés.

Art. 132. La commission de comptabilité vérifie et apure les comptes, même les comptes antérieurs non réglés. — Elle fait un recolement général du mobilier appartenant à la Chambre. — Les questeurs préparent le budget de la Chambre; la commission de comptabilité l'examine et le soumet à l'approbation de la Chambre en séance publique. — Les dépenses de la Chambre sont réglées par exercice comme le budget de l'Etat. — A la fin de chaque exercice, la commission de comptabilité rend compte à la Chambre de l'exécution du mandat qui lui a été confié.

Art. 133. Un des questeurs de la Chambre, désigné par ses collègues, est spécialement chargé de la comptabilité des dépenses.

— Pour qu'ils soient valablement payables par le trésorier de la Chambre, les mandats, délivrés pour l'acquittement des dépenses, doivent être imputables sur un crédit ouvert au budget, accompagnés des pièces exigées par le règlement de comptabilité, et revêtus de la signature du questeur délégué. — Les membres du bureau ne peuvent faire partie de la commission de comptabilité.

CHAPITRE XV.

DE LA POLICE INTÉRIEURE ET EXTÉRIEURE DE LA CHAMBRE. — DES DROITS DU PRÉSIDENT.

Art. 134. Le président est chargé de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de la Chambre. A cet effet, il fixe l'importance des forces militaires qu'il juge nécessaires; elles sont placées sous ses ordres (1).— Le président habite dans l'intérieur du palais législatif.

Art. 135. La police de la Chambre est exercée, en son nom, par le président.

Art. 136. Nul étranger ne peut, sous aucun prétexte, s'introduire dans l'enceinte où siègent les membres de la Chambre des députés.

Art. 137. Pendant tout le cours des séances, les personnes placées dans les tribunes se tiennent assises, découvertes et en silence.

Art. 138. Toute personne qui donne des marques d'approbation ou d'improbation est sur-le-champ exclue des tribunes par les huissiers chargés d'y maintenir l'ordre.

Art. 139. Tout individu qui trouble les délibérations est traduit sans délai, s'il y a lieu, devant l'autorité compétente.

CHAPITRE XVI.

DES RAPPORTS DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS AVEC LE SÉNAT.

Art. 140. Si les deux Chambres ont été saisies de projets ou de propositions de loi sur le même objet et si la délibération est

---

(1) V. L. 22 juillet 1879, art. 5.

commencée au Sénat, la Chambre des députés ne mettra pas les projets ou propositions à son ordre du jour avant le vote définitif du Sénat.

Art. 141. Toute proposition de loi votée par la Chambre des députés est transmise directement par le président de la Chambre au président du Sénat. Le gouvernement est avisé de cet envoi. — Tout projet de loi voté par la Chambre des députés est transmis par le président de la Chambre au ministre qui en a fait la présentation. — Au cas où, dans le délai d'un mois, ce projet n'aurait pas été présenté au Sénat par le ministre compétent, le président de la Chambre des députés transmettrait lui-même le projet au président du Sénat. — Le délai d'un mois est réduit à trois jours si la Chambre, par une décision spéciale, a déclaré que la transmission aurait lieu d'urgence.

Art. 142. Les propositions de loi émanées de l'initiative parlementaire, votées par le Sénat et transmises au président de la Chambre des députés, sont examinées conformément aux règles suivies pour les projets présentés par le gouvernement. — Dans le cas où le Sénat a déclaré l'urgence, la Chambre doit être consultée sur la question d'urgence.

Art. 143. Si la Chambre adopte sans modifications les propositions de loi ou les projets votés par le Sénat, le président de la Chambre des députés transmet la loi au Président de la République par l'intermédiaire du ministre compétent.

Art. 144. Lorsqu'un projet de loi, voté par la Chambre des députés, a été modifié par le Sénat, la Chambre des députés peut décider, sur la proposition d'un de ses membres, qu'une commission sera chargée de se réunir avec une commission du Sénat à l'effet de s'entendre sur un texte commun. — La Chambre décidera si les pouvoirs, à cet effet, seront donnés à la commission qui a fait le rapport sur le projet ou à une nouvelle commission élue dans les bureaux.

Art. 145. Si les deux commissions s'entendent sur un texte, la commission nommée par la Chambre des députés fait un rapport à cette assemblée. — La Chambre des députés délibère sur la nouvelle rédaction.

Art. 146. Si la Chambre des députés a repoussé la proposition d'une conférence, le projet ne pourra être porté de nouveau à l'ordre du jour avant le délai de deux mois, que sur l'initiative du gouvernement. Il en sera de même dans le cas où les deux commissions ne s'entendront pas sur un texte, ou si la Chambre persiste dans sa première résolution.

Art. 147. Lorsque les propositions de loi ou les projet votés

par la Chambre des députés seront rejetés par le Sénat, ils ne pourront être repris, avant le délai de trois mois, que sur l'initiative du gouvernement.

CHAPITRE XVII.

DISPOSITIONS DIVERSES.

Art. 148. Les députations sont désignées par la voie du sort. Le nombre des membres qui les composent est déterminé par la Chambre.

Art. 149. Le président ou un vice-président et deux secrétaires font nécessairement partie des députations.

Art. 150. Tout député peut faire imprimer et distribuer librement à ses frais le discours qu'il a prononcé.

Art. 151. Tout député dont les pouvoirs ont été vérifiés peut se démettre de ses fonctions. — La démission donnée par un député avant la vérification de ses pouvoirs ne dessaisit pas la Chambre des députés du droit de procéder à cette vérification (1).

Art. 152. Les démissions sont adressées au président de la Chambre, qui en envoie immédiatement copie au ministre de l'intérieur.

Art. 153. Les insignes des députés consistent en une décoration ornée des faisceaux de la République surmontés de la main de Justice, et en une écharpe tricolore à franges d'or, portée en sautoir.

Art. 154. Un règlement intérieur arrêté par le bureau de la Chambre déterminera les règles relatives à la tenue des procès-verbaux et au service intérieur, les attributions respectives des divers officiers et agents de la Chambre, et le mode de leur nomination.

22 juillet 1879. — *Loi relative au siège du pouvoir exécutif et des Chambres à Paris.*

Art. 1. Le siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres est à Paris.

---

(1) Aux termes de l'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, la Chambre peut seule recevoir la démission de ses membres.

Art. 2. Le palais du Luxembourg et le Palais-Bourbon sont affectés : le premier, au service du Sénat; le second, à celui de la Chambre des députés. — Néanmoins, chacune des deux Chambres demeure maîtresse de désigner, dans la ville de Paris, le palais qu'elle veut occuper.

Art. 3. Les divers locaux du palais de Versailles, actuellement occupés par le Sénat et la Chambre des députés, conservent leur affectation. — Dans le cas où, conformément aux articles 7 et 8 de la loi du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics, il y aura lieu à la réunion de l'Assemblée nationale, elle siégera à Versailles, dans la salle actuelle de la Chambre des députés. — Dans le cas où, conformément à l'article 9 de la loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat, et à l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, le Sénat sera appelé à se constituer en cour de justice, il désignera la ville et le local où il entend tenir ses séances.

Art. 4. Le Sénat et la Chambre des députés siégeront à Paris à partir du 3 novembre prochain.

Art. 5. Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'assemblée qu'ils président. — A cet effet, ils ont le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire. — Les réquisitions peuvent être adressées directement à tous officiers, commandants ou fonctionnaires, qui sont tenus d'y obtempérer immédiatement, sous les peines portées par les lois. — Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés peuvent déléguer leur droit de réquisition aux questeurs ou à l'un d'eux.

Art. 6. Toute pétition à l'une ou l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que par écrit. Il est interdit d'en apporter en personne ou à la barre.

Art. 7. Toute infraction à l'article précédent, toute provocation par des discours proférés publiquement ou par des écrits ou imprimés, affichés ou distribués, à un rassemblement sur la voie publique, ayant pour objet la discussion, la rédaction ou l'apport aux Chambres, ou à l'une d'elles, de pétitions, déclarations ou adresses, que la provocation ait été ou non suivie d'effet, sera punie des peines édictées par le paragraphe 1 de l'article 5 de la loi du 7 juin 1848.

Art. 8. Il n'est en rien dérogé, par les précédentes dispositions, à la loi du 7 juin 1848 sur les attroupements.

Art. 9. L'article 463 du Code pénal est applicable aux délits prévus par la présente loi.

9-10 décembre 1884. — *Loi portant modification aux lois organiques sur l'organisation du Sénat et les élections des sénateurs.*

Art. 1. Le Sénat se compose de trois cents membres élus par les départements et les colonies. — Les membres actuels, sans distinction entre les sénateurs élus par l'Assemblée nationale ou le Sénat et ceux qui sont élus par les départements et les colonies, conservent leur mandat pendant le temps pour lequel ils ont été nommés.

Art. 2. Le département de la Seine élit dix sénateurs. — Le département du Nord élit huit sénateurs. — Les départements des Côtes-du-Nord, Finistère, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire, Loire-Inférieure, Pas-de-Calais, Rhône, Saône-et-Loire, Seine-Inférieure, élisent chacun cinq sénateurs. — L'Aisne, Bouches-du-Rhône, Charente-Inférieure, Dordogne, Haute-Garonne, Isère, Maine-et-Loire, Manche, Morbihan, Puy-de-Dôme, Seine-et-Oise, Somme, élisent chacun quatre sénateurs. — L'Ain, Allier, Ardèche, Ardennes, Aube, Aude, Aveyron, Calvados, Charente, Cher, Corrèze, Corse, Côte-d'Or, Creuse, Doubs, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Gard, Gers, Hérault, Indre, Indre-et-Loire, Jura, Landes, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Marne, Haute-Marne, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Oise, Orne, Basses-Pyrénées, Haute-Saône, Sarthe, Savoie, Haute-Savoie, Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Tarn, Var, Vendée, Vienne, Haute-Vienne, Vosges, Yonne, élisent chacun trois sénateurs. — Les Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ariège, Cantal, Lozère, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn-et-Garonne, Vaucluse, élisent chacun deux sénateurs. — Le territoire de Belfort, les trois départements de l'Algérie, les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises, élisent chacun un sénateur.

Art. 3. Dans les départements où le nombre des sénateurs est augmenté par la présente loi, l'augmentation s'effectuera à mesure des vacances qui se produiront parmi les sénateurs inamovibles. — A cet effet, il sera, dans la huitaine de la vacance, procédé, en séance publique, à un tirage au sort pour déterminer le département qui sera appelé à élire un sénateur. — Cette élection aura lieu dans le délai de trois mois à partir du tirage au sort; toutefois, si la vacance survient dans les six mois qui précèdent le renouvellement triennal, il n'y sera pourvu qu'au moment de ce renouvellement. — Le mandat ainsi conféré expirera en même temps que celui des autres sénateurs appartenant au même département.

Art. 4. Nul ne peut être sénateur s'il n'est Français, âgé de quarante ans au moins et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques. — Les membres des familles qui ont régné sur la France sont inéligibles au Sénat.

Art. 5. Les militaires des armées de terre et de mer ne peuvent être élus sénateurs. — Sont exceptés de cette disposition : 1° les maréchaux de France et les amiraux; 2° les officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans la première section du cadre de l'état-major général et non pourvus de commandement; 3° les officiers généraux ou assimilés placés dans la deuxième section du cadre de l'état-major général; 4° les militaires des armées de terre et de mer qui appartiennent soit à la réserve de l'armée active, soit à l'armée territoriale.

Art. 6. Les sénateurs sont élus au scrutin de liste, quand il y a lieu, par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie et composé : 1° des députés; 2° des conseillers généraux; 3° des conseillers d'arrondissement; 4° des délégués élus parmi les électeurs de la commune, par chaque conseil municipal. — Les conseils composés de 10 membres éliront 1 délégué. — Les conseils composés de 12 membres éliront 2 délégués. — Les conseils composés de 16 membres éliront 3 délégués. — Les conseils composés de 21 membres éliront 6 délégués. — Les conseils composés de 23 membres éliront 9 délégués. — Les conseils composés de 27 membres éliront 12 délégués. — Les conseils composés de 30 membres éliront 15 délégués. — Les conseils composés de 32 membres éliront 18 délégués. — Les conseils composés de 34 membres éliront 21 délégués. — Les conseils composés de 26 membres et au-dessus éliront 24 délégués. — Le conseil municipal de Paris élira 30 délégués. — Dans l'Inde française, les membres des conseils locaux sont substitués aux conseillers d'arrondissement. Le conseil municipal de Pondichéry élira 5 délégués. Le conseil municipal de Karikal élira 3 délégués. Toutes les autres communes éliront chacune 2 délégués. — Le vote a lieu au chef-lieu de chaque établissement.

Art. 7. Les membres du Sénat sont élus pour neuf années. — Le Sénat se renouvelle tous les trois ans, conformément à l'ordre des séries de départements et colonies actuellement existantes.

Art. 8. Les articles 2 (§§ 1 et 2), 3, 4, 5, 8, 14, 16, 19, 23 de la loi organique du 2 août 1875, sur les élections des sénateurs, sont modifiés ainsi qu'il suit : « Art. 2. Dans chaque conseil municipal, l'élection des délégués se fait, sans débats, au scrutin secret, et, le cas échéant, au scrutin de liste, à la majorité absolue des suffrages. Après deux tours de scrutin, la majorité relative

suffit, et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu. — Il est procédé de même et dans la même forme à l'élection des suppléants. Les conseils qui ont 1, 2 ou 3 délégués à élire nomment 1 suppléant. — Ceux qui élisent 6 ou 9 délégués nomment 2 suppléants. — Ceux qui élisent 12 ou 15 délégués nomment 3 suppléants. — Ceux qui élisent 18 ou 21 délégués nomment 4 suppléants. — Ceux qui élisent 24 délégués nomment 5 suppléants. — Le conseil municipal de Paris nomme 8 suppléants. — Les suppléants remplaceront les délégués, en cas de refus ou d'empêchement, selon l'ordre fixé par le nombre des suffrages obtenus par chacun d'eux.

« Art. 3. Dans les communes où les fonctions de conseil municipal sont remplies par une délégation spéciale instituée en vertu de l'article 44 de la loi du 5 avril 1884, les délégués et suppléants sénatoriaux seront nommés par l'ancien conseil.

« Art. 4. Si les délégués n'ont pas été présents à l'élection, notification leur en est faite dans les vingt-quatre heures par les soins du maire. Ils doivent faire parvenir aux préfets, dans les cinq jours, l'avis de leur acceptation. En cas de refus ou de silence, ils sont remplacés par les suppléants, qui sont alors portés sur la liste comme délégués de la commune.

« Art. 5. Le procès-verbal de l'élection des délégués et des suppléants est transmis immédiatement au préfet. Il mentionne l'acceptation ou le refus des délégués et suppléants ainsi que les protestations élevées contre la régularité de l'élection par un ou plusieurs membres du conseil municipal. Une copie de ce procès-verbal est affichée à la porte de la mairie.

« Art. 8. Les protestations relatives à l'élection des délégués ou des suppléants sont jugées, sauf recours au Conseil d'État, par le conseil de préfecture, et, dans les colonies, par le conseil privé. — Les délégués dont l'élection est annulée parce qu'ils ne remplissent pas une des conditions exigées par la loi, ou pour vice de forme, seront remplacés par les suppléants. — En cas d'annulation de l'élection d'un délégué et de celle d'un suppléant, comme en cas de refus ou de décès de l'un ou de l'autre, après leur acceptation, il est procédé à de nouvelles élections par le conseil municipal, au jour fixé par un arrêté du préfet.

« Art. 14. Le premier scrutin est ouvert à huit heures du matin et fermé à midi. Le second est ouvert à deux heures et fermé à cinq heures. Le troisième est ouvert à sept heures et fermé à dix heures. Les résultats des scrutins sont recensés par le bureau et proclamés immédiatement par le président du collège électoral.

« Art. 16. Les réunions électorales pour la nomination des séna-

teurs pourront être tenues depuis le jour de la promulgation du décret de convocation des électeurs jusqu'au jour du vote inclusivement. — La déclaration prescrite par l'article 2 de la loi du 30 juin 1881 sera faite par deux électeurs au moins. — Les formalités et prescriptions de cet article, ainsi que celles de l'article 3, seront observées. — Les membres du parlement élus ou électeurs dans le département, les électeurs sénatoriaux, délégués et suppléants, et les candidats ou leur mandataire, peuvent seuls assister à ces réunions. — L'autorité municipale veillera à ce que nulle autre personne ne s'y introduise. — Les délégués et suppléants justifieront de leur qualité par un certificat du maire de la commune ; — les candidats ou mandataires par un certificat du fonctionnaire qui aura reçu la déclaration dont il est parlé au paragraphe 2.

« Art. 19. Toute tentative de corruption ou de contrainte par l'emploi des moyens énoncés dans les articles 177 et suivants du Code pénal, pour influencer le vote d'un électeur ou le déterminer à s'abstenir de voter, sera punie d'un emprisonnement de trois mois à deux ans, et d'une amende de 50 francs à 500 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement. — L'article 463 du Code pénal est applicable aux peines édictées par le présent article.

« Art. 23. Il est pourvu aux vacances survenant par suite de décès, ou de démission des sénateurs, dans le délai de trois mois ; toutefois, si la vacance survient dans les six mois qui précèdent le renouvellement triennal, il n'y est pourvu qu'au moment de ce renouvellement... »

Art. 9. Sont abrogés : 1° les articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat; 2° les articles 24 et 25 de la loi du 2 août 1875 sur les élections des sénateurs.

Disposition transitoire.

Dans le cas où une loi spéciale sur les incompatibilités parlementaires ne serait pas votée au moment des prochaines élections sénatoriales, l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875 serait applicable à ces élections. — Tout fonctionnaire atteint par cette disposition, qui comptera vingt ans de service et cinquante ans d'âge à l'époque de l'acceptation de son mandat, pourra faire valoir ses droits à une pension de retraite proportionnelle, qui sera réglée conformément au troisième paragraphe de l'article 12 de la loi du 9 juin 1853.

16-17 juin 1885. — *Loi ayant pour objet de modifier la loi électorale de la Chambre des députés.*

Art. 1. Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin de liste.

Art. 2. Chaque département élit le nombre de députés qui lui est attribué par le tableau annexé à la présente loi, à raison d'un député par 70,000 habitants, les étrangers non compris. Néanmoins, il sera tenu compte de toute fraction inférieure à 70,000. — Chaque département élit au moins trois députés. — Il est attribué deux députés au territoire de Belfort, six à l'Algérie et dix aux colonies, conformément aux indications du tableau. — Ce tableau ne pourra être modifié que par une loi.

Art. 3. Le département forme une seule circonscription électorale.

Art. 4. Les membres des familles ayant régné en France sont inéligibles à la Chambre des députés.

Art. 5. Nul n'est élu au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés; 2° un nombre de suffrages égal au quart du nombre des électeurs inscrits. — Au second tour, la majorité relative suffit. — En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé des candidats est élu.

Art. 6. Sauf le cas de dissolution prévu et réglé par la Constitution, les élections générales ont lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de la Chambre des députés.

Art. 7. Il n'est pas pourvu aux vacances survenues dans les six mois qui précèdent le renouvellement de la Chambre.

TABLEAU

Tableau annexé à la loi du 16 juin 1885 déterminant le nombre des députés attribués à chaque département.

DÉPARTEMENTS.	NOMBRE des habitants non compris les étrangers.	NOMBRE des députés.
Ain	359,507	6
Aisne	543,891	8
Allier	416,076	6
Alpes (Basses-)	129,199	3
Alpes (Hautes-)	119,287	3
Alpes-Maritimes	184,621	3
Ardèche	376,416	6
Ardennes	298,675	5
Ariège	240,455	4
Aube	252,636	4
Aude	316,442	5
Aveyron	410,075	6
Bouches-du-Rhône	499,051	8
Calvados	438,585	7
Cantal	235,975	4
Charente	370,489	6
Charente-Inférieure	465,391	7
Cher	350,810	6
Corrèze	316,741	5
Corse	257,669	4
Côte-d'Or	378,725	6
Côtes-du-Nord	626,970	9
Creuse	278,782	4
Dordogne	493,690	8
Doubs	297,181	5
Drôme	312,413	5
Eure	361,641	6
Eure-et-Loir	279,065	4
Finistère	681,190	10
Gard	412,229	6
Garonne (Haute-)	473,167	7
Gers	274,880	4
Gironde	740,046	11
Hérault	432,233	7
Ille-et-Vilaine	614,382	9
Indre	287,425	5
Indre-et-Loire	327,982	5
Isère	574,186	9
Jura	282,063	5
Landes	300,775	5
Loir-et-Cher	275,063	4
Loire	598,136	9
Loire (Haute-)	316,132	5
Loire-Inférieure	624,630	9
Loiret	367,266	6
Lot	279,693	4
Lot-et-Garonne	304,949	5
Lozère	143,223	3
Maine-et-Loire	522,683	8
Manche	525,656	8
A reporter	.....	287

DÉPARTEMENTS.	NOMBRE des habitants non compris les étrangers.	NOMBRE des députés.
Report		287
Marne	408,503	6
Marne (Haute-)	252,676	4
Mayenne	344,656	5
Meurthe-et-Moselle	404,817	6
Meuse	282,361	5
Morbihan	521,407	8
Nièvre	347,076	5
Nord	1,335,548	20
Oise	306,156	6
Orne	375,721	6
Pas-de-Calais	798,722	12
Puy-de-Dôme	565,264	9
Pyrénées (Basses-)	417,766	6
Pyrénées (Hautes-)	233,474	4
Pyrénées-Orientales	197,875	3
Rhin (Haut-) Territoire de Belfort	70,244	2
Rhône	724,499	11
Saône (Haute-)	294,311	5
Saône-et-Loire	622,689	9
Sarthe	438,233	7
Savoie	260,054	4
Savoie (Haute-)	267,252	4
Seine	2,606,283	38
Seine-Inférieure	804,935	12
Seine-et-Marne	341,124	5
Seine-et-Oise	570,824	9
Sèvres (Deux-)	349,888	5
Somme	546,425	8
Tarn	358,723	6
Tarn-et-Garonne	216,306	4
Var	265,636	4
Vaucluse	242,309	4
Vendée	421,522	7
Vienne	339,599	5
Vienne (Haute-)	348,780	5
Vosges	402,615	6
Yonne	355,529	6
Algérie.		
Alger		2
Constantine		2
Oran		2
Colonies.		
Cochinchine		1
La Guadeloupe		2
Guyane française		1
Inde française		1
La Martinique		2
La Réunion		2
Sénégal		1
TOTAL		584

TABLE ALPHABÉTIQUE

Absence sans congé, 744.
Accusation (Mise en) du Président de la République, 527-529.
— des ministres, 530.
Administration des deux Chambres, 688-734.
Amendements, 404-406.
Anciens (Conseil des), 53, 55, 63.
Assemblée nationale (congrès), 377-384.
Attributions des Chambres législatives, 368-541.
— communes aux 2 Chambres, 368-527.
— judiciaires, 527-533.
— spéciales au Sénat, 534-541.
Autorisation de poursuivre, 668-680.
Bibliothèque, 695.
Bureau de la Chambre des députés, 346, 359.
— du Sénat, 356.
— de l'Assemblée nationale, 377.
Bureau de l'expédition des lois, 693.
Bureaux dans les deux Chambres, 390, 553-557.
Caisse, 697.
Caisse de retraite, 719.
Chambres législatives. Discussions sur le système de la Chambre unique ou des deux Chambres, 21-31, 50-52, 126, 179, 223.
Chambre des pairs, 85, 86, 91, 109.
Censure simple, 653, 654.
— avec exclusion temporaire, 655, 658, 661-665.
Cinq-Cents (Conseil des), 53, 63.
Circulaires électorales, 285-287.
Collèges électoraux des sénateurs, 196, 199, 238.
— des députés, 261, 277, 283, 284, 291, 302.
Commission de comptabilité, 559, 713-735, 737, 767; — des congés, 563; — des finances, 560-562; — d'initiative parlementaire, 416; — des projets d'intérêt local, 563; — des pétitions, 563.
Commissions spéciales, 392-402, 564, 570.
Comptabilité, 735-772.
Congés, 636.
Congrès. Voir Assemblée nationale.

Conseil d'État, 64, 136, 148, 159, 164.
Conseils généraux, 542-548.
Constitution de 1791, 20-23 ; — de 1793, 44-49 ; — de l'an III, 50-63 ; — de l'an VIII, 64-72 ; — Charte de 1814, 83-90 ; — acte additionnel, 91-99 ; — Charte de 1830, 108-122 ; — Constitution de 1848, 123-146 ; — de 1852-1870, 147-162 ; — de 1875, 166-187.
Constitution de la Chambre des députés, 346-364.
— du Sénat, 256, 257.
Corps législatif, 65, 153, 159, 161.
Délégués sénatoriaux, 197-205, 237-246.
Délibérations (Forme des), 39, 61-64, 89, 95, 125, 401-403, 410-414, 421.
Délits électoraux, 217, 253, 311-313.
Délits commis dans l'une des Assemblées, 666.
Départements ministériels, 463-465.
Dépenses des deux Chambres (Budget des), 738-740 ; — (Liquidation), 751-762.
Direction politique, 479-485.
Discipline intérieure des deux Chambres, 646-666.
Discipline des employés, 728-734.
Dissolution de la Chambre des députés, 83, 96, 534-541.
Droit de paix et de guerre, 466-477.
Élections avant la Constitution de 1875, 35, 45, 54, 67, 70, 76, 80, 87, 103, 105-108, 111-118, 123, 129, 140-143, 153.
Élection des députés, 258-338.
— du Président de la République, 510-526.
— des sénateurs, 196-209, 223-255.
Employés des deux Chambres : nomination, révocation, avancement, 701-704, 717 ; — traitements, 705-712, 745, 749 ; — pensions, 718-727.
États généraux, 7-18.
Étrangers admis dans le lieu des séances, 642-645.
Finances (Lois de), 42, 59, 89, 99, 108, 436-462.
Honneurs et préséances, 681-688.
Immunités parlementaires, 666 *bis*, 679.
Incapacités électorales, 278-282.
Incompatibilités, 112, 120, 130, 211-213, 255, 320-324.
Indemnité des députés, 340-345, 743, 744, 748.
— des sénateurs, 215, 743, 744, 748.
— des présidents des deux Chambres, 743.
— des questeurs, 743.
Inéligibilité, 214, 237, 316-319.
Initiative, 33, 56, 64, 75, 83, 91, 108, 128, 153, 162, 387.
Interpellations, 487-492.
Lois (Confection des), 366-462.
— constitutionnelles, 366-384.
— financières. Voir Finances (Lois de).
— Ordinaires, 385-435.
Mémoires et factures, 750.
Ministres, 41, 90, 94, 137, 161.
Mobilier, 772.
Notions préliminaires, 1-6.
Organisation de la Chambre des députés, 258-384.

Organisation du Sénat, 188-255.
Parlements, 19.
Pétitions, 493-509.
Police parlementaire, 638-687.
Préséances. Voir Honneurs.
Président de la République, 184, 431, 463, 466, 510-526, 528, 529, 536.
Présidents des deux Chambres, 256, 257, 346, 360, 362, 364, 548, 589, 592, 599-605, 611, 612, 638-642, 648-666, 683, 687, 688, 693, 743, 772.
Président de l'Assemblée nationale, 376, 514, 522.
Procédure parlementaire, 548-637.
Procès-verbal des séances, 590, 691.
Projets de loi, 388-390, 407-420,
Promulgation des lois, 431, 434.
Propositions de loi. 415-420.
Questeurs, 256, 346, 688, 694, 735, 736, 743, 746, 752, 772.
Question préalable, 622-634.
Questions, 486.
Rappel à l'ordre, 647-652.
— avec inscription au procès-verbal, 660.
République parlementaire, 173-177.
Réquisition directe (Droit de), 638-641.
Réunions électorales, 201-204, 248-252, 290.
Révision de la Constitution, 366-384.
Scrutin de liste, 325-334.
Scrutin par assis et levé, 607.
— public, 608-618.
— secret, 619-631.
Secrétariat général de la présidence, 690.
— de la questure, 694.
Secrétaires-rédacteurs, 691.
Séances (Tenue des), 589-601.
Sénat, 66, 71, 149-153, 158, 163, 179-188, 257.
Sénateurs inamovibles, 189, 228 229, 233.
Septennat, 178.
Services administratifs, 694-734.
— législatifs, 689, 690-693.
Service intérieur, 711, 712.
— sténographique, 692.
Traités de paix, 470 et suiv.
Tribunat, 64, 69.
Urgence, 422-431.
Votations, 607, 631.